المجلس الاقتصادي و الاجتماعي الأردني

التهرب الضريبي في الأردن

أسبابه، وطرقه، وحجمه

التهرب الضريبي في الأردن

(أسبابه ، وطرقه ، وحجمه)

دراسة

آذار 2014

عمان – الشميساني

شارع عبد الحميد باديس، عمارة رقم 64

هاتف المجلس: 5675325

فاكس المجلس: 5662958

ص.ب. 941035

الرمز البريدي: عمان 11194 الاردن

الموقع الإلكتروني: www.esc.jo

تمهيد

في البدء كانت "الدولة الحارس". تاريخياً، كانت الدولة تضطلع بأعباء نفقات المرافق الأساسية للدولة. الأمن الخارجي وينهض بمسؤوليته الجيش، والأمن الداخلي وتوفره الشرطة، والقضاء الذي تفصل محاكمه ومؤسساته في النزاعات بين مختلف الأطراف. ولتأمين نفقات الأجهزة السالفة الذكر، كانت الدولة تجبي الضرائب، واقتصرت وظيفة الضريبة على تأمين الإيرادات اللازمة لذلك. ومن هنا، كانت الدولة الحارس تُمْنَعُ، أو تَمْتَنِعُ، عن التدخل في المجالين الاقتصادي والاجتماعي.

غير أن الدولة بدأت تدريجياً تتدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وبشكل خاص بعد أزمة الكساد العالمي التي امتدت من 1929 إلى 1933 حيث لم يعد بمقدور الدولة أن تقف متفرجة إزاء أوضاع اقتصادية واجتماعية متردية ومتدهورة. وهنا اكتسبت الضريبة وظائف جديدة، اقتصادية واجتماعية. ولم يقتصر دور الدولة على تلك الوظائف، بل أن بعضها دخل معترك الصناعة والتجارة بشكل مباشر، وقامت بتشغيل المرافق العامة كالكهرباء، والماء، والاتصالات، والنقل العام وغيرها. ولكن فشل الدولة في أن تكون تاجراً أو صناعياً ناجحاً، أدى إلى عودة المناداة بأن يقتصر دور الدولة على ضبط الأسواق وتنظيمها والاقتصار على الوظائف الاقتصادية والاجتماعية التي لا تزاحم القطاع الخاص. وهكذا، وفي ظل الدور المنظم الذي تضطلع به الدولة، لم تتراجع وظيفة الضريبة، انما اتخذت أبعاداً اجتماعية وبيئية، عدا الأبعاد الاقتصادية التنظيمية. وتشمل وظائف الضريبة الآن: الوظيفة المالية باعتبارها توفر إيرادات الدولة التي تستخدم لتغطية نفقاتها؛ الوظيفة الاقتصادية التي تؤثر من خلالها الدولة على النمو، والاستقرار الاقتصادي، وحماية الإنتاج الوطني؛ الوظيفة الاجتماعية التي تعنى بتحقيق الاستقرار الاجتماعي، وإعادة توزيع الدخل، وتحقيق العدالة الاجتماعية؛ و الوظيفة البيئية التي ينصب اهتمامها على حماية البيئة من المخلفات والآثار الضارة للصناعات والأنشطة الاقتصادية المختلفة.

وفي عالم الواقع الاقتصادي، وفي الدول على اختلاف درجات تقدمها ومستويات تطورها، يسعى بعض المكلفين إلى التهرب من دفع ما يستحق عليهم من ضرائب بطرق شتى. الأمر الذي يحرم موازنة الدولة من نسبة مهمة من الإيرادات التي تستطيع من خلالها ممارسة أدوارها

الاقتصادية والاجتماعية والبيئية على النحو المأمول، لا بل وترتب عجزاً في الموازنة سرعان ما يتحول إلى مديونية خارجية وداخلية تلحق أكبر الضرر بالاقتصاد الوطني.

ومن هنا، فإن المجلس الاقتصادي والاجتماعي، إذ ينهض بالدور المنوط به في تقديم المشورة للحكومة حول السياسات الاجتماعية والاقتصادية، وتعزيز الحوار الإيجابي بين أصحاب العلاقة والشركاء الاجتماعيين، وتقييم تأثيرات التشريعات الاقتصادية والاجتماعية القائمة والمقترحة في تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية متوازنة ومستدامة، فقد بادر إلى تبنى إعداد هذه الدراسة الموسومة: "التهرب الضريبي في الأردن: أسبابه، وطرقه وحجمه"، والتي هدفت إلى تحليل النظام الضريبي في الأردن، والعوامل المؤثرة في زيادة العبء الضريبي، وتحديد أسباب التهرب ووسائله، وتقدير الخسائر الناجمة عن ذلك، واثر كل ذلك على الاقتصاد الوطني، إضافة إلى وضع تصور حول آلية التعامل مع هذا الموضوع الشائك الذي يفتقر إلى وجود دراسات علمية تبحثه بشكل فعال.

وإنه لمن دواعي الغبطة والسرور أن يجد إطلاق هذه الدراسة رعاية كريمة من دولة رئيس الوزراء الدكتور عبدالله النسور، وهي الرعاية التي يثمنها المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، ويعدّها مؤشراً مهماً على جدية الحكومة في التعامل مع القضايا الاقتصادية والاجتماعية، وحافزاً نحو المزيد من المبادرات المماثلة في ملفات مهمة أخرى.

وإذ نأمل أن تجد هذه الدراسة وتوصياتها طريقها لتحقيق الفائدة المرجوة منها، فإننا نتقدم بجزيل الشكر والامتنان والتقدير إلى الوكالة الاسبانية للتعاون الدولي، التي قامت بتمويل نفقات إعداد هذه الدراسة، بالتوازي مع دراسة مماثلة عن التهرب الضريبي في إسبانيا، كما نتوجه بالشكر وخالص التقدير، إلى فريق البحث الذي انجز الدراسة برئاسة الدكتور معن النسور. دون أن ننسى جهود رئيس وأعضاء لجنة السياسات الاقتصادية في المجلس، وحرصهم الأكيد على مراجعة الدراسة ومناقشتها، ما أدى إلى إصدارها بالشكل العلمي المنهجي المتقدم، وهي الجهود التي تستحق منا أعلى التقدير وأجزل الشكر.

رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي

الدكتور منذر الشرع

المحتويات

ملخص تنفيذي

يعد التهرب الضريبي ظاهرة عالمية تعاني منها الدول المتقدمة والنامية على حد سواء. وتستخدم العديد من الوسائل لمكافحتها، أهمها إحكام صياغة القوانين الضريبية وزيادة الوعي الضريبي وتشديد الرقابة ومكافحة الفساد والحوكمة. وعلى الرغم من كثرة الدراسات المتعلقة بظاهرة التهرب الضريبي، إلا أنه لا توجد طريقة واحدة متفق عليها لقياس حجم التهرب الضريبي. وتُشير الدراسات إلى أن حجم التهرب الضريبي في الدول النامية يتجاوز ضعف حجمه في الدول المتقدمة بسبب ارتفاع معدلات الضريبة، وضخامة حجم الاقتصاد غير الرسمي، والعمالة غير المرخصة، والأسلوب المحاسبي المستخدم، وارتفاع عدد حالات التهرب. ومن المعروف أن التهرب الضريبي يحد من قدرة الحكومات على توفير الإيرادات اللازمة لتمويل عملية التنمية الاقتصادية، وفي الوقت ذاته يضع عبئاً إضافياً على المكلفين الذين يعملون جاهدين لتخفيض العبء الضريبي بالسبل المتاحة كافة.

إن صعوبة وتعقد القوانين والأنظمة التي تحكم النظام الضريبي، وإجراءات تحصيل الضريبة، والشعور بارتفاع عبء الضرائب والرسوم، والإحساس بعدم الاستفادة من الخدمات التي تقدمها الحكومة، كل هذا يؤدي إلى زيادة ظاهرة التهرب الضريبي، وإلى خسارة الخزينة لإيرادات كان من الممكن تحصيلها لتساهم في تخفيض العجز المالي في خزينة الدولة. كما أن فرض الضرائب دون الأخذ بعين الاعتبار الانعكاسات المترتبة على النشاط الاقتصادي ورفاهية المواطنين، يمكن أن يحدث تأثيراً كبيراً في دخل الأفراد أو الشركات وأن يؤدي إلى تثبيط القرار الاستثماري للأفراد والشركات، وينعكس سلباً على النمو الاقتصادي.

وفي الأردن الذي يعاني اقتصاده الصغير والمفتوح من محدودية موارده (المياه والطاقة بشكل رئيس) والعجز المالي المزمن في موازنته العامة وارتفاع مديونيته، فإن عملية توفير التمويل اللازم لتلبية متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية عملية بالغة الصعوبة. ولكون

الإنفاق العام يتم تمويله بالاعتماد بشكل كبير على الضرائب والرسوم، فإن متوسط العبء الضريبي بمفهومه الواسع مقاساً بنسبة الإيرادات الضريبية وغير الضريبية والتأمينات الاجتماعية إلى الناتج المحلي الإجمالي قد بلغ في العام 2011 حوالي 25% من الناتج المحلي الإجمالي، وهي من النسب المرتفعة عالمياً.

وفي محاولة لتحقيق استقرار الاقتصاد الكلي وتعزيز الموقف المالي، قامت الحكومات المتعاقبة ومنذ العام 1988، بإتخاذ تدابير عده لإصلاح الهيكل الضريبي الذي كان يعاني من نقاط ضعف عديدة، أهمها التعقيد وصعوبة الإدارة وضعف الامتثال ، وهو ما يقود إلى تشوهات اقتصادية خطيرة، إضافة إلى افتقاره للمرونة والفعالية والقدرة على الاستجابة للنمو وللتغيرات في الهيكل الاقتصادي. وعلاوة على ذلك، فقد تضمن النظام الضريبي العديد من الثغرات التي سهلت عملية التجنب الضريبي، والعديد من الإعفاءات الضريبية التي تتعارض مع معايير الكفاءة والفاعلية واعتبارات العدالة والإنصاف.

وقد بدأ الأردن عملية الإصلاح الشاملة لنظامه الضريبي، من أجل تحقيق التوازن في العبء الضريبي على المواطنين وقطاع الأعمال، وتسهيل إجراءات دفع الضريبة وتحصيلها ومواكبة أحدث الأنظمة الضريبية التي تركز على جذب الاستثمارات وتحقيق النمو الاقتصادي، بدلاً من كونها أداة للجباية فقط. وفي إطار عملية الإصلاح الضريبي، فقد تم طرح العديد من القضايا ومنها ظاهرة التهرب الضريبي الذي هو محاولة المكلف الخاضع للضريبة عدم دفع الضريبة كلياً أو جزئياً، متبعاً في ذلك طرقاً وأساليب مخالفة للقانون تحمل في طياتها طابع الغش. ويجب التمييز في هذا المجال بين التهرب الضريبي والتجنب الضريبي، الذي يقصد به تجنب الواقعة الضريبية، عن طريق امتناع الشخص عن النشاط الذي يؤدي إلى خضوعه للضريبة، من خلال الاستفادة من الثغرات القانونية وعدم إحكام صياغة التشريعات الضريبية، أو القيام بالنشاط بطريقة تؤدي إلى التخفيف من الضريبة. فالتجنب

الضريبي يعد أمراً مشروعاً لا يحاسب عليه القانون، أما التهرب الضريبي فهو من الجرائم الاقتصادية التي فرضت قوانين الضرائب في العالم عقوبات جنائية ومدنية تجاهها.

لقد توصلت هذه الدراسة إلى أن من أهم الأسباب التي تدفع المكلفين في الأردن للتهرب الضريبي هي:

- تعقد النظام الضريبي وعدم استقراره ، بسبب التعديلات المتكررة التي أدخلت على القوانين الضريبية، الأمر الذي صعب من عملية فهم النصوص القانونية المتعلقة بالضريبة والالتزام بها، وشجع على قيام المكلفين ببذل الجهود للتهرب من دفع الضرائب.
- عدم التشدد في فرض الجزاء على المتهربين من دفع الضرائب، الأمر الذي لم يردع المكلفين الذين يقومون بموازنة العقوبة في حال التهرب، مع العائد من التهرب، فيجدون أن الكفة تميل لصالح عوائد التهرب.
- عدم توافر قاعدة بيانات ومعلومات كافية عن نشاطات المكلفين من أطباء ومهندسين ومحامين وغيرهم من المهنيين.
- لم تعتن الإصلاحات الضريبية التي تمت في السنوات الأخيرة بشكلٍ كافٍ بتطوير الموارد البشرية العاملة في المجال الضريبي، من مدققين ومحاسبين ومراجعين، من أجل رفع كفاءة المنظومة الضريبية، إضافة إلى ضعف المراقبة والكفاءة لدى أجهزة التحقيق والتحصيل، مما سهل من عمليات التهرب الضريبي. حيث تشير بيانات دائرة ضريبة الدخل والمبيعات إلى وجود متأخرات ضريبية من ضريبة الدخل والضريبة العامة على المبيعات تزيد على المليار دينار.

ولمعرفة حجم التهرب الضريبي في الأردن (بشقيه التهرب من ضريبة الدخل والأرباح ومن ضريبة المبيعات) فقد تم اللجوء إلى طرق عدة، أبرزها استعمال النموذج الذي يستخدم عادة في البحوث المتعلقة بالتهرب الضريبي وهو Multiple Indicators and Multiple

(MIMIC) Causes Model، وذلك بالاعتماد على بيانات السلاسل الزمنية السنوية التي تغطي الفترة 1980- 2012 لتقدير حجم اقتصاد الظل،حيث ترتبط هذه الظاهرة بمدى اتساع الاقتصاد غير الرسمي أو اقتصاد الظل في البلاد وانتشاره. وقد أخذت البيانات المستخدمة من مصادر مختلفة مثل البنك المركزي ووزارة المالية ودائرة الإحصاءات العامة ودائرة الموازنة العامة ووزارة التخطيط والتعاون الدولي. وتجدر الإشارة هنا إلى أنه تم اختبار هذا النموذج بطريقتين مختلفين للتوصل إلى حجم التهرب. ففي الاختبار الاول تم تقدير النموذج بالاعتماد على المتغيرات التالية: معدل الضريبة الفعالة (الإيرادات الضريبية/الناتج المحلي الإجمالي)، ومعدل البطالة، والتدخل الحكومي في الاقتصاد مقاساً بحجم التوظيف في القطاع الحكومي، منسوباً إلى إجمالي القوة العاملة، بالإضافة إلى متغير وهمي لقياس أثر انخفاض قيمة الدينار الأردني في نهاية العام 1988 (صفر لكل الفترة السابقة على 1988 وواحد للفترة اللاحقة لها). وبما أن النموذج المذكور أسفر عن نتائج غير معنوية إحصائياً فإنه لا يمكن اعتمادها لأغراض التوصية بسياسات معينة، فقد تمت إعادة تقدير النموذج باستخدام حجم الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي، بدلاً من حجم التوظيف في القطاع الحكومي منسوباً إلى إجمالي القوة العاملة. كما تمت إعادة تعريف المتغير الوهمي ليصبح مساوياً لواحد في الفترة الممتدة من العام 1989 إلى العام 1995. وقد كشفت نتائج هذا الاختبار الثاني عن وجود تأثير كبير لحضور الحكومة في اقتصاد الظل، وضعف تأثير كل من البطالة ومعدل الضريبة الفاعل في المتغير الكامن.

عند استخدام نتائج الاختبار الثاني لتقدير حجم اقتصاد الظل أولاً ، وحجم التهرب الضريبي ثانياً يتبين أن حجم التهرب الضريبي تجاوز (660) مليون دينار بقليل في العام 2012.

وعلى الرغم من أفضلية نتائج الاختبار الثاني لهذا النموذج على الاختبار الأول، إلا أن النتائج الإحصائية في كلتا الحالتين أشارت إلى تعذّر الركون إلى سلامة التفسيرات المستقاة من كليهما.

إن عدم معنوية نتائج اختباري هذا النموذج قد دفعتنا لإعادة تقدير حجم الاقتصاد غير الرسمي وتقدير العبء الضريبي الذي يتضمن الضرائب والرسوم والتأمينات الاجتماعية، التي يتم تحصيلها من المواطنين والقطاع الخاص، حيث أخذت بعين الاعتبار الضرائب التي تتضمنها إيرادات الحكومة العامة بدلاً من إيرادات الحكومة المركزية، وذلك تمهيداً لتقدير حجم التهرب الضريبي.

ولكن بسبب القناعة بمحدودية التهرب في القطاع العام والشركات الكبرى، ولأن ضريبة الدخل تستقطع مباشرة من المنبع، فقد تم استثناء ضرائب الدخل على الموظفين العاملين في القطاع العام، وفي الشركات المساهمة العامة التي تلتزم بحفظ قيود محاسبية حسب الأصول. كما تم استبعاد الإيرادات العامة المتأتية من الفوائض المالية وعائدات التعدين، وإيرادات التأمينات الاجتماعية مثل التأمين الصحي والتقاعد الحكومي. وفي ظل هذه المعطيات فقد تم احتساب حجم التهرب الضريبي وتقديره للسنوات 2010-2015 من (1067) مليون دينار في العام 2011 إلى (1578) مليون دينار في العام 2015.

إن حجم التهرب الضريبي استناداً إلى النموذج المذكور أعلاه يفوق بكثير ما توصل إليه الآخرون، في حين يتعارض مع صغر حجم القاعدة الضريبية، ولا يتسق مع الأسباب الموجبة لطرح قانون الضريبة المؤقت، ومن أبرزها أن القانون الجديد سيكون محايداً من حيث الإيرادات. بمعنى أن الإيرادات ستبقى ثابتة نسبياً خلال السنوات الثلاث الأولى من بدء سريان القانون. وإذا أضفنا إلى صغر القاعدة الضريبية الناتج عن إعفاء أكثر من 90% من المكلفين من دفع ضريبة الدخل و 98% من الموظفين، إعفاء القطاع الزراعي والأرباح الرأسمالية والتوسع في المناطق الصناعية المؤهلة والمناطق التنموية والمناطق الخاصة، بالتزامن مع

إعطاء الصلاحيات إلى السلطة التنفيذية في منح الإعفاءات وحجبها، وفي كثير من الأحيان يكون الإعفاء من الغرامات المترتبة على عدم التزام المكلفين، وتباطؤ معدلات النمو في السنوات الخمس الأخيرة، فإن التهرب من الضريبة على الدخل والأرباح سيكون محدوداً وسيتركز في التهرب من دفع ضريبة المبيعات. إن السؤال الملح في هذا السياق هو: ما الحاجة إلى التهرب الضريبي واحتمال أن يعرض الشخص نفسه لمخاطر العقوبات المنصوص عليها في القانون إذا كان قانون ضريبة الدخل والمبيعات والقوانين الأخرى الناظمة للنشاط الاقتصادي في المملكة تمنح كل هذه الإعفاءات السخية؟

وللإجابة على هذا السؤال وللتوصل إلى نتائج أكثر دقة وواقعية، فقد قمنا بتقدير حجم التهرب الضريبي من ضريبتي الدخل والمبيعات، وتحديد قيمة التهرب حسب القطاعات الاقتصادية المختلفة، باستخدام جداول المدخلات والمخرجات للاقتصاد الأردني اعتماداً على بيانات مسح نفقات ودخل الأسرة، وبيانات ضريبة الدخل والمبيعات.

إن نتائج جداول المدخلات والمخرجات للاقتصاد الأردني تشير إلى أن حجم الفاقد الضريبي يبلغ نحو (1.9) مليار دينار. وبما أن الفاقد الضريبي يشمل بالإضافة إلى التهرب الضريبي كلاً من الإعفاءات الضريبية البالغة (834) مليون دينار والمتأخرات الضريبية البالغة نحو (370) مليون دينار، فإن حجم التهرب الضريبي يقارب (695) مليون دينار. أما حصة التهرب من ضريبة الدخل والأرباح فبلغت نحو (200) مليون دينار، في حين بلغت حصة التهرب من ضريبة المبيعات نحو (495) مليون دينار.

وللوقوف على أكثر القطاعات تهرباً من ضريبتي الدخل والمبيعات، تم احتساب الفاقد الضريبي على مستوى القطاعات الاقتصادية، حيث تبين أن الجزء الأكبر منه يتعلق بقطاع تجارة الجملة والتجزئة، وإصلاح المركبات ذات المحركات والدراجات النارية ، ويليه قطاع الصناعات التحويلية.

إن نتائج جداول المدخلات والمخرجات تدعم ما ذهبنا اليه من أن الجزء الأكبر من التهرب يتعلق بالضريبة العامة على المبيعات. وبناء على ذلك ولأغراض تعزيز الثقة بالنتائج التي توصلنا اليها، فقد تم إجراء اختبار جديد لتقدير حجم التهرب من ضريبة المبيعات، عن طريق احتساب كفاءة التحصيل، باعتبارها من أبرز الطرق المستخدمة في تقدير حجم التهرب من الضريبة العامة على المبيعات، وذلك عن طريق استخدام مقياس كفاءة الإيرادات (TaxEfficiency Ratio أو C-Efficiency Ratio).

ولكون الإعفاءات الضريبية تمثل إيرادات ضائعة على الخزينة أو مضحى بها، فقد أضيفت إلى الإيرادات الضريبية المتحققة فعلاً، الأمر الذي رفع كفاءة تحصيل الضريبة العامة على المبيعات إلى 97.6%. وفي ضوء هذه المعطيات فإن حجم التهرب الضريبي المقدر من الضريبة العامة على المبيعات يصل إلى حوالي 4.2 % من حجم الاستهلاك العام أو ما مقداره (434) مليون دينار.

بناء على ما تقدم من نتائج فإن الدراسة توصي بما يلي :

- تطوير قاعدة البيانات الخاصة بالمكلفين لدى دائرة ضريبة الدخل والمبيعات.
- إلغاء الحد الأدنى للتسجيل للضريبة العامة على المبيعات.
- تفعيل الإدارة الضريبية ووسائل الجباية والتدقيق.
- عدم إعطاء أي صلاحية للجهات التنفيذية للتدخل في الإعفاءات.
- التواصل ونشر الوعي الضريبي.
- إعادة النظر في قانون ضريبة الدخل لتوسيع القاعدة الضريبية.
- القيام بدراسة ميدانية شاملة تغطي الموضوع من كافة جوانبه مع عدم إغفال مساهمات الضمان الاجتماعي عند الحديث عن الضرائب والتهرب والتجنب الضريبي.

مقدمة

يعد التهرب الضريبي ظاهرة عالمية تعاني منها الدول المتقدمة والنامية على حد سواء. ولأن التهرب الضريبي يحد من قدرة الحكومات على توفير الإيرادات اللازمة لتمويل عملية التنمية الاقتصادية، وفي الوقت ذاته يضع عبئاً إضافياً على المكلفين، فإن تلك الدول تسعى للحد من هذه الظاهرة. وتلجأ إلى العديد من الوسائل لمكافحتها، من خلال القوانين الضريبية وزيادة الوعي الضريبي وتشديد الرقابة ومكافحة الفساد والحوكمة وغيرها. وعلى الرغم من كثرة الدراسات المتعلقة بظاهرة التهرب الضريبي إلا أنه لا توجد طريقة واحدة معتمدة ومتفق عليها تقيس حجم التهرب الضريبي. وتُشير الدراسات إلى أن حجم التهرب الضريبي في الدول النامية يتجاوز ضعف حجمه في الدول المتقدمة، بسبب ارتفاع عدد حالات التهرب، وارتفاع معدلات الضريبة، وضخامة حجم الاقتصاد غير الرسمي، والعمالة غير المرخصة، والأسلوب المحاسبي المستخدم.

إن صعوبة وتعقد القوانين والأنظمة التي تحكم النظام الضريبي، وإجراءات تحصيل الضريبة، والشعور بارتفاع عبء الضرائب والرسوم، والإحساس بعدم الاستفادة من الخدمات التي تقدمها الحكومة، كل هذا يؤدي إلى زيادة ظاهرة التهرب الضريبي، وإلى خسارة الخزينة العامة لإيرادات كان من الممكن تحصيلها لتساهم في تخفيض العجز المالي. كما أن فرض الضرائب دون الأخذ بعين الاعتبار الانعكاسات المترتبة على النشاط الاقتصادي ورفاهية المواطنين يمكن أن يحدث تأثيراً كبيراً في دخل الأفراد أو الشركات، وأن يؤدي إلى تثبيط القرار الاستثماري للأفراد والشركات، وينعكس سلباً على النمو الاقتصادي.[1]

[1] ينبغي التأكيد على أن واحداً من أوضح نتائج إصلاح الإدارة المالية في الأردن هو تغيير تركيبة الإيرادات العامة. إن البيانات المتاحة تشير إلى أن تدابير الإصلاح المالي التي اعتمدتها الحكومات المتعاقبة لم تنعكس بالكامل في تحسين تحصيل الضرائب. حيث أنه في واقع الأمر، انخفضت نسبة الإيرادات الضريبية من الناتج المحلي الإجمالي من 17.7% في عام 1992 إلى 15.4٪ في عام 2003. وبالمثل، فقد انخفضت نسبة الإيرادات غير الضريبية من 15% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 1992 إلى 8.1% في عام 2003.

وعلى الرغم من عدم وجود بيانات حول التهرب والتجنب الضريبيين (لأن النشاطات المتعلقة بالتهرب الضريبي هي بالضرورة نشاطات سرية ويصعب الوصول إليها) ونظراً لقلة الدراسات المتعلقة بهذا الموضوع في الأردن، فقد تم إعداد هذه الدراسة التي تهدف إلى تحقيق الآتي:

- تحليل النظام الضريبي في الأردن والعوامل المؤثرة في زيادة العبء الضريبي أو الطاقة الضريبية.
- تحديد أسباب التهرب الضريبي ووسائله في الأردن.
- تقدير الخسائر التي تلحق بالاقتصاد الأردني نتيجة التهرب الضريبي وتوزيع ذلك قطاعياً.
- وضع تصور حول آلية التعامل مع التهرب الضريبي.

النظام الضريبي في الأردن

يعاني الاقتصاد الأردني من محدودية موارده ومن العجز المالي المزمن في موازنته العامة، ما يجعل من توفير التمويل اللازم لتلبية متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية عملية بالغة الصعوبة. ولكون الإنفاق الحكومي العام غالباً ما يتم تمويله من الضرائب والرسوم، فإن متوسط العبء الضريبي بمفهومه الواسع مقاساً بنسبة الإيرادات الضريبية وغير الضريبية والتأمينات الاجتماعية، إلى الناتج المحلي الإجمالي قد بلغ في العام 2011 حوالي 25% من الناتج المحلي الإجمالي، وهي نسبة مرتفعة اذا قورنت مع مثيلاتها في دول الجوار، كدول مجلس التعاون الخليجي التي لا يوجد بها الكثير من الضرائب، أو في سوريا، أو في مصر، حيث بلغت هذه النسب 17.5% و 14.1% على التوالي في البلدين الأخيرين، أو حتى مع بعض الدول المتقدمة كاليابان والولايات المتحدة الأمريكية.[2] وتنبغي الاشارة إلى أن هذا الارتفاع في العبء الضريبي، يعود إلى الضرائب غير المباشرة بشكل أساسي وليس إلى الضرائب على الدخل والأرباح.

وكان الأردن قد بدأ عملية إصلاح شاملة لنظامه الضريبي من أجل تحقيق التوازن في العبء الضريبي على المواطنين وقطاع الأعمال، وتسهيل إجراءات دفع الضريبة، وتحصيلها، ومواكبة أحدث الأنظمة الضريبية التي تركز على جذب الاستثمارات، وتحقيق النمو الاقتصادي بدلاً من كونها أداة للجباية فقط. فمنذ العام 1988 قامت الحكومات المتعاقبة باتخاذ تدابير عدة لإصلاح الواقع الضريبي، الذي كان يعاني من نقاط ضعف متعددة أهمها التعقيد، وصعوبة الإدارة، وضعف الامتثال، والإعفاءات الضريبية التي تتعارض مع

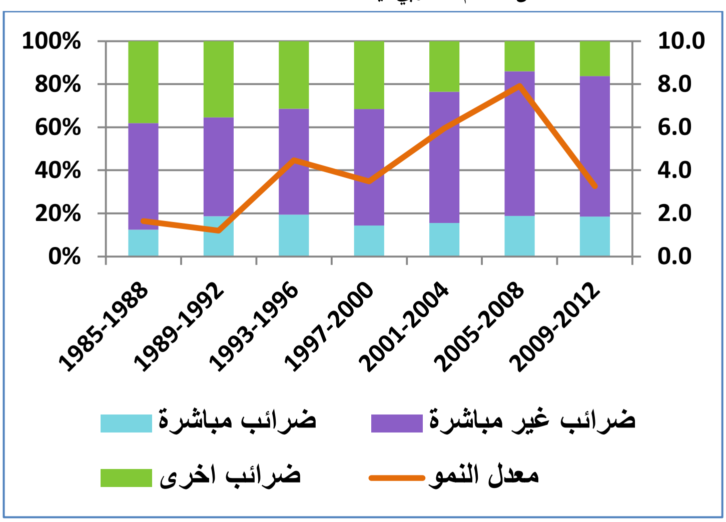
[2] حيث بلغت هذه النسب حسب تقرير صندوق النقد الدولي لعام 2011 حول تعبئة الايرادات في الدول النامية ما نسبته 27.4% في اليابان و27.3% في الولايات المتحدة الامريكية. علما بأن الأردن يعتبر خامس أعلى دولة من حيث العبء الضريبي في مجموعة الدول التي تقع ضمن الشريحة الأدنى من فئة الدخل المتوسط والتي تضم 24 دولة.

معايير الكفاءة والفاعلية، ومع اعتبارات العدالة والإنصاف والتسبب بخلق تشوهات اقتصادية، وعدم المرونة والفاعلية والاستجابة لمتطلبات النمو والتغييرات المطلوبة في الهيكل الاقتصادي، من أجل تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي وتعزيز الموقف المالي للدولة.

وفي إطار عملية الإصلاح الضريبي التي قامت بها الحكومات المتعاقبة، تم طرح العديد من القضايا المتعلقة بالآثار المتوقعة على الموازنة العامة، والنمو الاقتصادي، والعدالة التوزيعية، والكفاءة الاقتصادية، وتحسين كفاءة تحصيل الضرائب، والحد من ظاهرة التهرب الضريبي. حيث أكدت تلك الحكومات أهمية إعادة هيكلة النظام الضريبي، لتبسيط الإجراءات وضمان العدالة والمساواة في المعاملة الضريبية، مع توسيع القاعدة الضريبية، وتحسين إجراءات تحصيل الضرائب، والحد من التهرب ورفع كلفته. وفي هذا السياق تأتي هذه الدراسة لإلقاء بعض الضوء على ظاهرة التهرب الضريبي في محاولة جادة لفهمها وتحليلها في إطار شامل يأخذ بعين الاعتبار جميع التأثيرات والانعكاسات المرتبطة بها.

شكل رقم (1)

هيكل النظام الضريبي في الأردن 1985-2012



المصدر: نشرة مالية الحكومة العامة، أعداد مختلفة.

الضرائب المباشرة وغير المباشرة

يقصد بالضرائب المباشرة تلك التي يتحملها المكلف بالضريبة شخصياً، أما الضرائب غير المباشرة فهي تلك التي يمكن نقل عبئها من المكلف لأي شخص آخر. إن الوعاء الخاضع للضرائب المباشرة هو الدخل والملكية، بينما وعاء الضريبة غير المباشرة هو الإنفاق أو الاستهلاك، مثل الضريبة العامة على المبيعات، والقيمة المضافة، والضرائب على المستوردات والإنتاج.[3]

إن النظام الضريبي في الأردن كما هو معلوم مبني بشكل أساسي على الضرائب المباشرة وغير المباشرة ومساهمات الضمان الاجتماعي، وهو منحاز نحو الضرائب غير المباشرة. حيث تشير البيانات المنشورة إلى أن الضرائب غير المباشرة ، سيما الضريبة الخاصة على المبيعات، قد أصبحت وبصورة متزايدة المصدر الرئيس للإيرادات الحكومية، حيث زادت أهميتها النسبية من 10.6 % خلال الفترة 1985–1988 إلى 45.8% في الفترة 2009-2012.كما ارتفعت نسبة الضرائب غير المباشرة من ما يقارب 61% في العام 2009 إلى ما يقارب 67% من إجمالي الايرادات الضريبية في العام 2010 لتستمر في الارتفاع في العام 2012 لتصل إلى ما يقارب 69% من إجمالي الايرادات الضريبية وغير الضريبية. بينما انخفضت الأهمية النسبية للرسوم الجمركية من 26% إلى 6.1%، وضرائب الدخل على الأفراد والموظفين من 4.5% إلى 3.6% خلال الفترة ذاتها. مما يدل على انتقال هدف زيادة الإيرادات من ضريبة الدخل والرسوم الجمركية، إلى الضريبة العامة على المبيعات، الأمر الذي يمس بمبدأ أساسي من مبادئ فرض الضريبة وهو العدالة. فعندما يكون أكثر من 90% من العاملين غير خاضعين للضريبة، حسب تصريحات أحد وزراء المالية

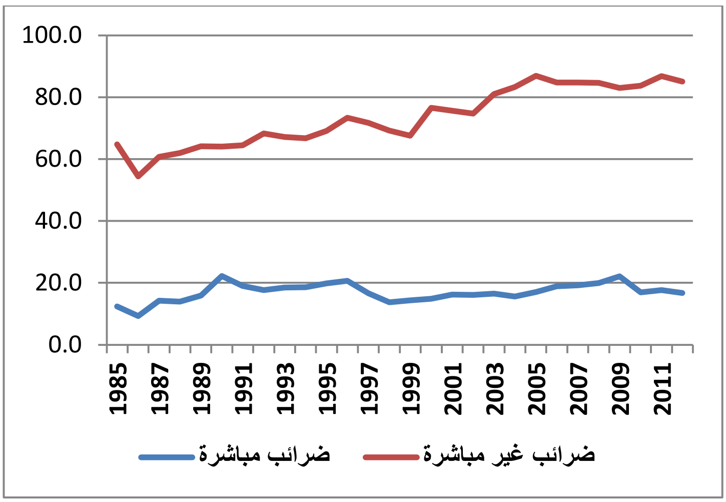
[3] إن الضريبة العامة على المبيعات يتم احتسابها وتقاصها عند كل عملية من عمليات التبادل/الإنتاج، وبالتالي فهي ضريبة على القيمة المضافة وليست ضريبة على المبيعات ويفضل إعادة تسميتها لتعكس ذلك.

السابقين عند إقرار القانون، فإن مبدأ العدالة يصير موضع تساؤل، خصوصاً إذا أضيف إلى ذلك التوسع في الضرائب غير المباشرة التي تمس الجميع، بغض النظر عن الدخل أو القدرة.

شكل رقم (2)

الأهمية النسبية للضرائب المباشرة وغير المباشرة من الإيرادات المحلية

2012-1985



المصدر: نشرة مالية الحكومة العامة، أعداد مختلفة.

الضرائب المباشرة على الدخل والأرباح

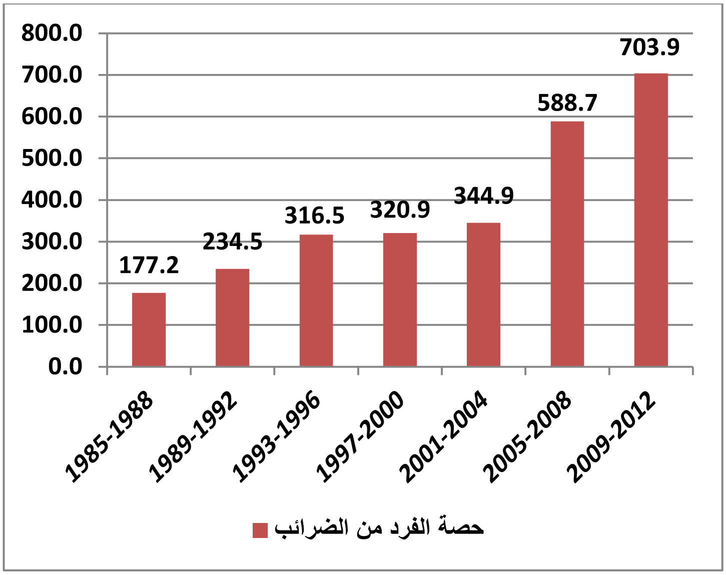
أولا: الضرائب على الدخل:

في العام 2001 صدر قانون جديد لضريبة الدخل وأصبح ساري المفعول في بداية العام 2002. ووفقاً لهذا القانون، فقد تم تخفيض عدد شرائح الأفراد من (6) إلى(4) شرائح وتخفيض نسبة الضريبة في حدها الأعلى من 30% إلى 25%. وأبقى القانون على معدلات الضرائب المفروضة على البنوك والمؤسسات المالية عند 35%. وإضافة إلى ذلك، فقد ألغى الضريبة على أرباح الأسهم البالغة 10%، وخفف من عبء الضريبة على الشركات بشكل عام.

وتجدر الإشارة إلى أن قانون ضريبة الدخل المؤقت رقم (28) لسنة 2009 يمنح الشخص الطبيعي المقيم إعفاءات مقدارها (12) ألف دينار للمكلف الفرد، إضافة إلى(12) ألف دينار عن المعالين، بحيث يصبح إجمالي الإعفاء للعائلة(24) ألف دينار اعتباراً من بداية العام 2010. لقد أدت الإعفاءات التي منحت بموجب أحكام قانون ضريبة الدخل المؤقت رقم (28) لسنة 2009 للدخل من الوظيفة إلى إعفاء أكثر من 90% من إجمالي الأفراد الأردنيين العاملين في القطاعين العام والخاص، وذلك وفقاً لنفقات ودخل الأسر للعام 2008. وعلى الرغم من ذلك نجد أن حصة الفرد من الضرائب قد ارتفعت أربعة أضعاف ما كانت عليه في العام 1985، حيث ارتفعت من حوالي(177) دينارا خلال الفترة 1985 -1988 إلى حوالي (704) دنانير في الفترة 2009–2012 وذلك بسبب الاعتماد بشكل كبير على الضرائب غير المباشرة.

شكل رقم (3)

حصة الفرد من الضرائب 1985-2012



المصدر: حسابات الباحث.

ثانيا: الضرائب على الأرباح:

تعكس البيانات الصادرة عن وزارة المالية التطور الحاصل في النظام الضريبي، وازدياد أهمية الضرائب بأنواعها كافة ، كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في تمويل النفقات الحكومية ودفع عجلة التنمية الاقتصادية. وعلى الرغم من هذا التطور إلا أن الضعف الأساسي الذي يعاني منه النظام الضريبي يتمثل بتفضيل بعض القطاعات الاقتصادية على أخرى، من خلال نسب الضريبة المفروضة على هذه القطاعات، أو من خلال الإعفاءات والحوافز الضريبية الممنوحة لها من جهة، وزيادة العبء الضريبي على بعض القطاعات والمكلفين من جهة

أخرى ، حيث تتراوح نسب الضريبة المفروضة على هذه القطاعات من 14% إلى 30% كما تم تعديلها ضمن قانون ضريبة الدخل المؤقت المعمول به حاليا. [4]

إن الإعفاءات الواردة في قانون ضريبة الدخل المؤقت رقم (28) لسنة 2009 قد أدت إلى قصور الإيرادات عن تغطية النفقات العامة، والاعتماد على المساعدات الخارجية والقروض في تمويل العجز الناجم عن انخفاض الإيرادات. ففي الوقت الذي انخفضت فيه الأهمية النسبية لضريبة الدخل على الأفراد، عن طريق زيادة الإعفاءات الممنوحة، نجد أن الأهمية النسبية لضريبة الدخل على الشركات قد ارتفعت من 5.5% إلى 12.4% خلال الفترة ذاتها. وبمراجعة البيانات الخاصة بحصيلة الإيرادات المحلية بشكل عام، الضريبية وغير الضريبية، وضريبة الدخل بشكل خاص، نجد أنها سجلت نمواً متفاوتاً خلال الفترة 1985-2012 مقارنة مع النمو المسجل في الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة ذاتها. ففي حين تراجع نمو الإيرادات المحلية وضريبة الدخل في العام 1997 بنسبة 4% و 14% على

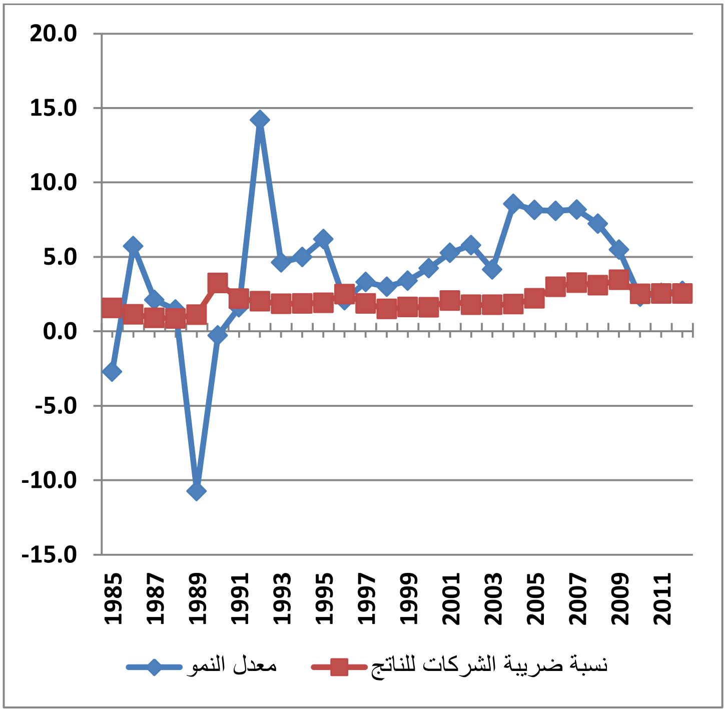
[4]ان طبيعة العلاقة بين شكل النظام الضريبي والنمو الاقتصادي تبقى غير مؤكدة. إن أنصار النظام الضريبي الموحد يدعون بأن النظام الضريبي التصاعدي يقلل من حوافز الادخار والاستثمار نظراً لأن جزءاً كبيراً من الأرباح تخضع للشريحة العليا من الضريبة، مما يقلص من دافعية الأفراد والشركات لزيادة الإنتاج والاستثمار والتشغيل، وبالتالي التأثير سلباً في النمو الاقتصادي. أما تطبيق نظام ضريبة الدخل الموحدة فإنه يعزز من الاستثمارات ويؤدي إلى تحسن وتيرة النشاط الاقتصادي. بالمقابل فإن أنصار الضريبة التصاعدية يقولون بأن الضريبة أداة لتوجيه النشاط الاقتصادي وتشجيع القطاعات التي يراها المجتمع أساسية. فسواء كان النظام الضريبي المطبق، نظاماً ضريبياً موحداً أو تصاعدياً، فإن تأثير الضريبة في النمو الاقتصادي يبقى غير واضح، ويعتمد على الكيفية التي يتم فيها إنفاق الإيراد المتحصل من الضرائب. علماً بأنه في ظل نظام ضريبي يفرض ضرائب غير موحدة على القطاعات الاقتصادية المختلفة سيبقى الانطباع السائد بأن القطاعات الأكثر نجاحاً هي التي تتحمل العبء الأكبر، وتوصف هذه الضريبة بأنها عقاب للناجحين.

التوالي، سجل الناتج المحلي الإجمالي، بالأسعار الجارية، نمواً بلغت نسبته 5% في العام نفسه ، الأمر الذي يؤشر إلى وجود إعفاءات ضريبية وتجنب وتهرب ضريبيين.[5]

شكل رقم (4)

ضريبة الدخل على أرباح الشركات كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي

2012-1985



المصدر: نشرة مالية الحكومة العامة، أعداد مختلفة.

[5] على الرغم من الفترة الزمنية القصيرة نسبياً على بدء سريان قانون الضريبة المؤقت، إلا أن تخفيض معدلات الضريبة مع التوسع في الإعفاءات بهدف دفع عجلة النمو الاقتصادي، دون أن يرافق ذلك أي إجراء ملموس لخفض النفقات العامة (الجاري منها على وجه الخصوص، حيث بلغت فاتورة الرواتب والأجور والتقاعد نحو 2 مليار دينار) أو إعادة توجيهها بشكل يضمن توفير العوائد والإيرادات اللازمة لتمويل الإنفاق العام ، كل هذا أدى إلى زيادة عجز الموازنة العامة قبل المساعدات، وبالتالي زيادة رصيد الدين العام إلى مستويات مرتفعة.

الضرائب غير المباشرة

أولا: الضريبة العامة على المبيعات:

في إطار برنامج الإصلاح الهيكلي في الأردن، تم إدخال عدد من التعديلات على قوانين الضريبة منذ أواخر ثمانينات القرن الماضي. ففي نهاية العام 1988، تم استبدال رسم الإنتاج المحلي بضريبة الاستهلاك، والذي تم توسيع نطاقها لتشمل (106) سلع بحلول نهاية العام 1993. وفرضت الضرائب على مبيعات الفنادق والمطاعم وتذاكر الطيران، وفواتير الهاتف بنسب 10% و5% و10%، على التوالي. وفي منتصف العام 1994، تم إلغاء ضريبة الاستهلاك والاستعاضة عنها بالضريبة العامة على المبيعات، التي بدأت بنسبة 7% على جميع السلع المحلية والأجنبية وبعض الخدمات. وفي العام 1995، تم رفع نسبة الضريبة من 7% إلى 10%. ثم دخل القانون المعدل للعام 2000 حيز التنفيذ في بداية العام 2001، وتم تحويل ضريبة السلع والخدمات إلى ضريبة القيمة المضافة (VAT). وكانت الأهداف المرجوة من هذه الإجراءات ما يلي:[6]

- تحقيق مزيد من المرونة في الهيكل الضريبي.
- تعزيز الاستقرار في بيئة الأعمال المحلية.
- تحقيق العدالة الاقتصادية من خلال ربط حجم الإنفاق الاستهلاكي وأنماطه مع العبء الضريبي.
- توسيع نطاق تمويل النفقات العامة باستخدام الإيرادات المحلية،حيث تم فرض ضريبة السلع والخدمات على مصنعي الخدمات ومقدميها ومنتجي السلع الخاضعة لضريبة خاصة.

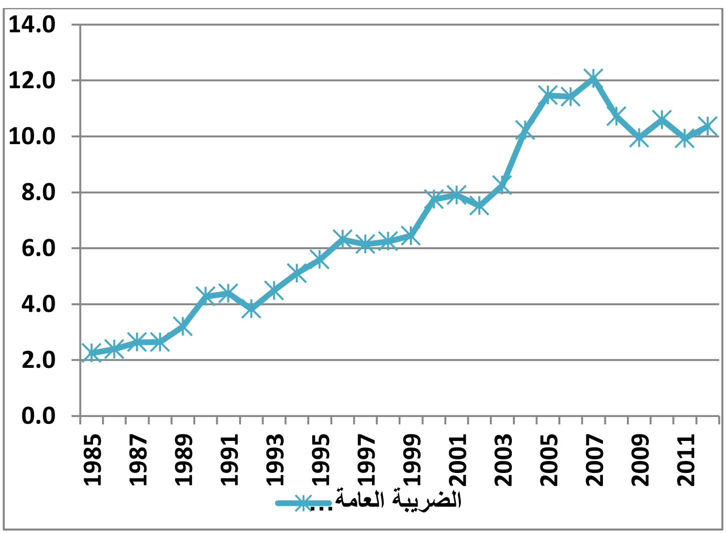
[6] في نيسان 2004 تم تعديل قانون ضريبة المبيعات لتصبح الضريبة العامة على المبيعات 16%.

اما قانون الضريبة العامة على المبيعات المؤقت الذي تم إقراره في العام 2009 فيتضمن حد التسجيل لضريبة المبيعات للقطاع التجاري وهو (75) ألف دينار، وللقطاع الصناعي (50) ألف دينار، وللقطاع الخدمي (30) ألف دينار، ما يعني أن كل من بلغت مبيعاته حد التسجيل خلال 12 شهراً متتالية أو أي جزء منها يصبح ملزماً بالتسجيل في شبكة الضريبة العامة على المبيعات.

أدت التعديلات المتكررة على قوانين الضريبة إلى أن تصبح الضرائب غير المباشرة هي الضرائب الأهم، وتمثل حصة مهمة ومتميزة من الإيرادات العامة للدولة، سيما الضريبة العامة على المبيعات التي تشكل ما نسبته 48% من حصيلة الضرائب،وحوالي 10% من الناتج المحلي الإجمالي، كما صعّبت تلك التعديلات عملية الامتثال الضريبي ، وقد تكون سهلت عمليات التجنب والتهرب الضريبي.

شكل رقم (5)

الضريبة العامة على المبيعات كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي 1985-2012



المصدر: نشرة مالية الحكومة العامة، أعداد مختلفة.

ثانيا: الرسوم الجمركية

وفي مجال الرسوم الجمركية، تبنت الحكومات المتعاقبة عدداً من التدابير التكميلية خلال السنوات الخمس الماضية ، مع تلك التي اتخذت في السنوات السابقة بهدف دعم تحرير التجارة الخارجية، وتشجيع الاستثمارات، ورفع القدرة التنافسية للاقتصاد الأردني وللصناعات المحلية على وجه الخصوص.

وفي هذا الإطار، صدر قانون الجمارك في العام 1998 بهدف تطوير الإجراءات الجمركية وتحديثها لتلبية متطلبات منظمة التجارة العالمية. وقد تم تعديل هذا القانون مرات عدة، كان آخرها في العام 2000 حيث تم تخفيض الحد الأعلى للتعريفة الجمركية على السلع المستوردة من 35% إلى 30% وذلك من أجل زيادة جذب للمستثمرين للأردن وتعزيز القدرة التنافسية التصديرية له. وفي العام 2003 ألغت الحكومة الرسوم الجمركية على السلع الرأسمالية المستوردة وعلى مستلزمات الإنتاج.

وعلاوة على ذلك، فقد تم في منتصف العام 1997 إطلاق مشروع تحديث نظام الجمارك ورفع كفاءته. وينطوي أحد العناصر الرئيسة للمشروع على حوسبة الإجراءات والبيانات، عن طريق إدخال النظام الآلي للبيانات الجمركية والإدارة (ASYCUDA)، ويلعب هذا النظام دوراً حيوياً في التنفيذ الفاعل للسياسة المالية عن طريق تزويد أصحاب القرار بالبيانات والمعلومات في الوقت المناسب.

وقد خفض انضمام الأردن إلى منظمة التجارة العالمية (WTO) من الأهمية النسبية للرسوم الجمركية من 37% إلى 10.9% خلال الفترة السابقة نفسها، وإلى أقل من 6% في العام 2012، في حين زاد من الأهمية النسبية للضريبة العامة على المبيعات من 17.1% خلال الفترة 1984–1989 إلى 47.1% في الفترة 2004–2008 وإلى أكثر من 49% في العام 2012.

من الملاحظ أن الرسوم الجمركية في الأردن بشكل عام – عندما استخدمت أداة لحماية الصناعات المحلية والمنتج المحلي – قد رتبت تكاليف غير ضرورية ولا جدوى منها للمجتمع ، كما أنها لم تؤد إلى إيجاد صناعات قادرة على المنافسة إقليمياً أو عالمياً (الدباغة والجلود والأحذية والملابس والسيراميك وغيرها).[7]

إن حجم الإيرادات المتأتية من الرسوم الجمركية في حالة الأردن قد تراجع بشكل كبير، مؤدياً إلى ارتفاع تكلفة تحصيل الإيرادات الجمركية.[8] وعليه فإن تخفيض الرسوم الجمركية قد يكون ملائماً لأنه قد يؤدي إلى النتائج التاليه:

---

[7] إن فرض رسوم جمركية على المستوردات أو تقديم دعم نقدي لحماية المؤسسات/الصناعات التي تصنف على أنها ناشئة يجب أن يخضع لمعايير أهمها:

1. التمييز بداية بين اقتصاديات الحجم (انخفاض متوسط التكاليف مع زيادة حجم الانتاج) واقتصاديات الوقت (انخفاض التكاليف مع مرور الوقت). إن حماية المؤسسات/الصناعات الناشئة يستند في الأساس وبشكل كبير إلى المفهوم الثاني (اقتصاديات الوقت) حيث تقوم الحكومات بتقديم الحماية للمؤسسات/الصناعات الناشئة التي لها قيمة مرتفعة من وجهة نظر المجتمع (وليس الأفراد) ويرغب المجتمع في توطينها.
2. تقدم الحكومات الحماية مع التشديد على أن الحماية المقدمة لهذه المؤسسات/الصناعات هي حماية مؤقتة لن تستمر إلى الأبد، بل سترفع في وقت ما في المستقبل لكون هذه الحماية المقدمة (سواء كانت نفقة أو ايراداً مضحى به) تمثل استثماراً مجتمعياً، وبالتالي فإن من حق المجتمع أن يحصل على عوائد على استثماره، وفي الغالب تكون هذه العوائد على شكل ضرائب (مستقبلية) أوأسعار أقل.

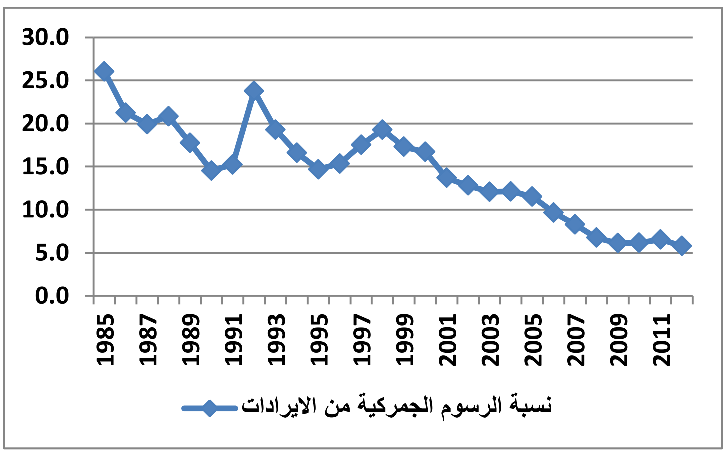
إن تقديم الحماية للصناعات الناشئة ليس مقصوراً على الدول النامية، بل تلجأ إليه الدول المتقدمة أيضاً. ولكن الحماية في الدول المتقدمة تقدم للصناعات ذات القيمة المضافة العالية ، مثل صناعات الكمبيوتر والطيران ومشاريع البحث والتطوير. ولا بد من التذكير بأن تقديم الدعم النقدي لحماية الصناعات ذات القيمة المضافة العالية هو الحل الأمثل مقارنة بفرض الرسوم الجمركية(Subsidy is the first best solution) لأن الدعم النقدي في ظل سوق صغير ومفتوح كالأردن لا يؤدي إلى خلق تشوهات في جانب الإنتاج أو الاستهلاك. ولكن، لسهولة تحصيل الرسوم الجمركية ولكون تقديم الدعم النقدي ليس حلاً مقبولا شعبياً وتحديداً إذا كانت المؤسسة/الصناعة/القطاع المراد دعمه مملوكاً بشكل جزئي أو كامل للأجانب، يتم اللجوء للرسوم الجمركية بدلاً من الدعم النقدي.

[8] بتقدير تكلفة تحصيل الدينار الواحد من الرسوم الجمركية على أنها نسبة الإيراد المتحقق من الرسوم الجمركية إلى الإنفاق الكلي لتحصيل هذا الإيراد فان هذه النسب هي 14% و 18% و 17.5% و21% للسنوات 2008،

- الحد من عمليات التهريب.
- الحد من محاولات التحايل على الأنظمة الجمركية بتقديم فواتير غير دقيقة لأسعار السلع المستوردة بشكل يضر بتحصيل الضريبة العامة على المبيعات على المستوردات.
- الحد من محاولات التحايل على الأنظمة الجمركية بتقديم وصف غير دقيق للسلع المستوردة بشكل يضر بتحصيل الضريبة العامة على المبيعات الخاصة بالمستوردات.
- تشجيع نقل التكنولوجيا الضرورية للانتقال إلى عصر المعرفة كما فعلت الكثير من الدول.

شكل رقم (6)

الأهمية النسبية للرسوم الجمركية من الإيرادات1985-2012



المصدر: نشرة مالية الحكومة العامة، أعداد مختلفة.

2009و 2010 و 2011 على التوالي. علماً بأن أكثر من 57% من الإنفاق في السنوات المذكورة قد جاء مما يسمى مصادر ذاتية.

التهرب الضريبي في الاردن

يعرف التهرب الضريبي بأنه محاولة المكلف الخاضع للضريبة عدم دفعها كلياً أو جزئياً متبعاً في ذلك طرقاً وأساليب مخالفة للقانون، وتحمل في طياتها طابع الغش. ويجب التمييز في هذا المجال بين التهرب الضريبي، والتجنب الضريبي الذي يقصد به تجنب الواقعة الضريبية عن طريق امتناع الشخص عن النشاط الذي يؤدي إلى خضوعه للضريبة، من خلال الاستفادة من الثغرات القانونية، وعدم إحكام صياغة التشريعات ، أو القيام بالنشاط بطريقة تؤدي الى التخفيف من الضريبة. فالتجنب الضريبي يعد أمراً مشروعاً لا يحاسب عليه القانون، أما التهرب الضريبي فهو من الجرائم الاقتصادية التي فرضت قوانين الضرائب في العالم عقوبات جنائية ومدنية تجاهها.

وبسبب الآثار السلبية للتهرب الضريبي، المتمثلة بانخفاض حجم الإيرادات العامة للدولة، ومعها الإنفاق الاستثماري، ولجوء الدولة إلى الاقتراض لتمويل نفقاتها، الأمرالذي يؤدي إلى زيادة الدين العام وخدمته ، وغياب العدالة الضريبية بين المواطنين، والتأثير في القدرة التنافسية للشركات؛ كون الشركات التي تتهرب من دفع الضرائب تستطيع زيادة رأسمالها من خلال الأرباح المتراكمة، فقد حاولت القوانين الأردنية المختلفة ، مثل قانون الجمارك وقانون ضريبة المبيعات وقانون ضريبة الدخل معالجة ظاهرة التهرب الضريبي. ففي الوقت الذي تمنح فيه هذه القوانين التخفيضات والحوافز، وتسهل الإجراءات للملتزمين، فإنها تزيد من العقوبات على التهرب الضريبي، فمن لا يدفع الضرائب المترتبة عليه يعرض نفسه لعقوبات وغرامات مالية.

أسباب التهرب الضريبي في الأردن

شهدت السنوات الماضية اهتماماً كبيراً بقضية التهرب الضريبي وخاصة بعد الأزمة المالية العالمية التي عصفت بأغلب دول العالم مع نهاية العام 2008. وتمثل هذا الاهتمام بتكثيف الجهود الرامية إلى محاربة التهرب الضريبي، التي فرضتها الحاجة الملحة والمتزايدة لمصادر إيرادات وتمويل، من دون اللجوء لفرض ضرائب جديدة. أما عن أسباب التهرب الضريبي في الأردن فإن معظم الدراسات، بما فيها هذه الدراسة، تشير إلى أنها الأسباب ذاتها التي نجدها في البلدان الاخرى. ويمكن تلخيص أبرز الأسباب المرتبطة بهذا التهرب في الفترة الأخيرة بما يأتي:

أولا: الأسباب الفنية والقانونية

- تعقيدات النظام الضريبي وعدم استقراره وكثرة التعديلات التي أدخلت على القوانين المتعلقة به ، الأمر الذي جعل من النصوص الضريبية صعبة الفهم وشجع على التهرب من الالتزام بها.
- اتساع نطاق الاقتصاد غير الرسمي، والخروج من بوتقة التشريعات التي تنظم تحصيل الضرائب. وقد أشارت دراسة لصندوق النقد الدولي حول الاقتصاد غير الرسمي إلى أن السبب الرئيس في زيادة انتشار هذا النوع من الاقتصاد، هو ضعف المؤسسات والتراخي في فرض سيادة القانون، وأن سبب التهرب الضريبي هو محاولات المكلفين تفادي الإجراءات البيروقراطية لعمل الإدارات المختصة بتحصيل الضرائب.
- عدم التشدد في فرض العقوبات على المتهربين من دفع الضرائب، الأمر الذي لم يردع المكلفين الذين يقومون بموازنة العقوبة في حال التهرب مع العائد من التهرب، فيجدون أن الكفة تميل لصالح عوائد التهرب.

- ضعف المراقبة والكفاءة لدى أجهزة التحقيق والتحصيل مما سهل عمليات التهرب الضريبي حيث تشير بيانات دائرة ضريبة الدخل والمبيعات إلى وجود متأخرات ضريبية من ضريبة الدخل والضريبة العامة على المبيعات تزيد على المليار دينار.[9]
- عدم توافر قاعدة بيانات ومعلومات عن نشاطات الكثير من المكلفين من أطباء ومهندسين ومحامين وغيرهم من المهنيين.ومن الأدلة على ذلك تدني عدد المكلفين الذين يقدمون إقرارات ضريبية حيث لا يتجاوز العدد (85) ألف مكلف من بين (520) ألف مكلف مسجلين في قاعدة بيانات دائرة ضريبة الدخل والمبيعات، إضافة إلى وجود حوالي (450) ألف موظف غير ملزم بتقديم إقرار ضريبي.[10]
- لم تعتن الإصلاحات الضريبية التي تمت في السنوات الأخيرة بتطوير الإدارة الضريبية والموارد البشرية العاملة في المجال الضريبي، الأمر الذي ساهم في خسارة موارد مالية كبيرة وضياعها من الخزينة.

ومن الجدير بالذكر، أن الفصل الخاص بدائرة ضريبة الدخل والمبيعات في تقرير ديوان المحاسبة للعام 2012 قد أشار إلى العديد من القضايا التي تتعلق بالتهرب الضريبي، وأوصى بالحد من الإعفاءات المتكررة والعشوائية التي تكافئ في بعضها المتهربين من دفع الضرائب. كما أوصى التقرير بتقدير قيمة الضريبة على المكلفين وفق أسس واضحة ومحددة، وعدم الاعتماد على التقدير العشوائي ما أمكن. كما أوصى بإعادة النظر في العقوبات المفروضة على المتهربين ضريبياً للحد من حالات التهرب الضريبي.

[9] التقرير السنوي لدائرة ضريبة الدخل والمبيعات الخطة الإستراتيجية 2012-2014.

[10] Fiscal Reform Project II, 2010, Benchmarking the Tax System in Jordan

ثانيا: الأسباب الاقتصادية والاجتماعية

- الانطباع السائد لدى المواطنين من ارتفاع معدلات الضريبة.
- ضخامة حجم الاقتصاد غير الرسمي، فالعلاقة بين وجود الاقتصاد غير الرسمي والتهرب الضريبي علاقة وثيقة. وتعتبر زيادة الضرائب واقتطاعات الضمان الاجتماعي سبباً من أسباب انتقال الأفراد للعمل في القطاع غير الرسمي، فكلما كان العائد من العمل أقل ، مقارنة بتكاليف العمل ، زاد التوجه نحو الاقتصاد غير الرسمي وبالتالي التهرب من الضريبة.[11]
- عدم كفاءة الإنفاق العام وإحساس المكلّف بعدم الحصول على منفعة مقابل ما يؤديه من ضرائب.
- ضعف الوعي الضريبي.
- الإحساس بعدم العدالة.
- ارتفاع المستوى العام للأسعار الذي أدى الى ارتفاع تكلفة المعيشة.

[11] في هذا السياق، بينت دراسة حول الاقتصاد غير الرسمي في الولايات المتحدة الأمريكية أنه كلما كان معدل البطالة مرتفعاً زاد حجم التهرب الضريبي. ومن جانب آخر كلما لجأت الدولة إلى زيادة الضرائب لتغطية احتياجاتها التمويلية زاد حجم الاقتصاد غير الرسمي والتهرب الضريبي.

طرق التهرب الضريبي

تتعدد طرق التهرب الضريبي واشكاله التي يتبعها الأفراد والشركات، حيث يشير التقرير الصادر عن الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) في العام 2012 حول النظام الضريبي في الأردن، إلى أن أغلب حالات التهرب الضريبي التي تتم ملاحقتها من دائرة ضريبتي الدخل والمبيعات تتعلق بالضريبة العامة على المبيعات.أما حالات التهرب الضريبي التي تتعلق بضريبة الدخل فتقل عن ضريبة المبيعات، وتكاد تنحصر في تخفيض قيمة الدخل الخاضع للضريبة، أو عدم تقديم إقرار ضريبي أو زيادة النفقات المتعلقة بأعمال الشركات والمؤسسات. وقد بينت بعض الزيارات الميدانية والمقابلات الشخصية أن الطرق العملية المستخدمة في التهرب الضريبي يمكن تلخيص أبرزها بما يلي:

أولا: طرق التهرب من ضريبة الدخل على الأفراد والشركات

- عدم التسجيل لدى دائرة الضريبة. فلقد كشفت إجراءات تقديم الدعم النقدي للمحروقات، بأن هناك أشخاصاً من أصحاب الدخول المرتفعة يستلمون مبالغ نقدية بدل دعم للمحروقات، لكونهم غير مسجلين لدى دائرة ضريبة الدخل أو المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي.
- عدم الإفصاح أوالإدلاء بأي معلومات عن حجم نشاطات المكلف، وتحديداً من بعض المهنيين من أطباء ومهندسين ومحامين، حيث تكون المعايير التي تحددها نقاباتهم المهنية هي الأساس في احتساب الدخل الخاضع للضريبة.
- عدم توريد الاقتطاعات الضريبية عن دخل العمال في بعض المصانع والشركات.
- عدم دفع مساهمات الضمان الاجتماعي وذلك باللجوء إلى التحايل على قانون العمل الذي يسمح بما يسمى "الفترة التجريبية" التي تمنح صاحب العمل حق إنهاء التعاقد من دون إبداءالأسباب خلال هذه الفترة.

ثانيا: طرق التهرب من الرسوم الجمركية

- عدم الالتزام بتقديم فواتير صحيحة عن قيمة المستوردات.
- تقديم مواصفات مختلفة وغير مطابقة للسلع المستوردة.
- الاستيراد بإسم الغير، حيث يقوم بعض المستوردين باستخراج بطاقات ورخص استيراد

بأسماء أشخاص يتصفون في غالب الأحيان بالأمية والفقر، مقابل مبالغ نقدية زهيدة لا ترقى بأي حال من الأحوال إلى جزء يسير من الضريبة أو الرسم المستوجب الدفع . وفي كثير من الأحيان يفاجأ هؤلاء الاشخاص بالمبالغ المستحقة عليهم عند مراجعتهم دائرة الضريبة (يضطر المواطنون لمراجعة الدائرة في حالات حصر الإرث على سبيل المثال) ونظراً لظروفهم وعدم قدرتهم المادية تضيع مبالغ مالية على الخزينة العامة، وهو ما يتطلب وجود تعليمات وتحديد شروط واضحة ومحددة وضمانات كافية تؤخذ وتفرض من وزارة الصناعة والتجارة (الجهة المانحة لهذه التراخيص) قبل منح الأشخاص "بطاقة مستورد" لكي لا يتم استغلال بعض هذه البطاقات من شركات أو أشخاص آخرين للتهرب من دفع الضريبة.

- التهريب.

ثالثا: طرق التهرب من الضريبة العامة على المبيعات

- عدم التسجيل لدى دائرة ضريبة الدخل والمبيعات.حيث ينص قانون الضريبة العامة على المبيعات المؤقت للعام 2009 على أن حد التسجيل لضريبة المبيعات للقطاع التجاري هو (75) ألف دينار وللقطاع الصناعي هو (50) ألف دينار وللقطاع الخدمي هو (30) ألف دينار ، ما يعني أن الملزم بالتسجيل في شبكة

الضريبة العامة على المبيعات هو من بلغت مبيعاته حد التسجيل خلال (12) شهراً متتالية أو أي جزء منها.إن وجود حدود للتسجيل تعطي الفرصة لعدد لا بأس به من العاملين في القطاعات الاقتصادية المختلفة للادعاء بعدم الوصول إلى حدود التسجيل، ما قد يساعد بداية على التجنب الضريبي ومن ثم التهرب الضريبي.

- عدم توريد الاقتطاعات من الضريبة العامة على المبيعات إلى دائرة ضريبة الدخل والمبيعات.[12]
- عدم إصدار فاتورة بقيمة المبيعات.
- تخفيض قيمة الفاتورة في حال تم الدفع نقداً.

[12] على الرغم من أن ضريبة العقار ليست مشمولة بالدراسة إلا أنه عند توجيه السؤال إلى بعض سماسرة العقار وبعض المواطنين والعاملين في دائرة الأراضي والمساحة تبين بأن غياب نظام تقييم موضوعي للعقارات في المملكة يخلق الفرصة لتخفيض قيمة العقار عند تسجيله في دائرة الأراضي والمساحة من الأفراد وشركات الإسكان، لتخفيض قيمة الضرائب والرسوم المستحقة. في مثل هذه الحالات تحتفظ الدائرة بحق المطالبة بفارق الرسوم إذا أحست بأن هناك خطأ ما قد وقع، حفاظاً على حقوق الخزينة، الأمر الذي يضع الدائرة في مواجهة مع بعض المتعاملين معها.

حجم التهرب الضريبي

تتنوع الطرق المستخدمة في قياس حجم التهرب الضريبي، من طرق مباشرة بحيث يتم الحصول على البيانات المتعلقة بالضرائب والمكلفين من خلال دائرة ضريبة الدخل والمبيعات، ومن ثم القيام بتقدير حجم التهرب الضريبي إلى طرق غير مباشرة، أبرزها تقدير حجم الاقتصاد غير الرسمي حيث ترتبط ظاهرة التهرب الضريبي بمدى اتساع الاقتصاد غير الرسمي أو اقتصاد الظل وانتشاره، علماً بأن وجود الاقتصاد غير الرسمي في الأردن قد يعتبر مؤشراً وليس دليلاً على وجود التهرب الضريبي.[13]

عرف مؤتمر العمل الدولي الاقتصاد غير الرسمي بأنه "النشاطات الاقتصادية التي يقوم بها العاملون والوحدات الإنتاجية والتي تكون، وفق القانون أو وفق الواقع، غير مغطاة أو غير مغطاة بشكل كافٍ، بالترتيبات الرسمية" بمعنى أن الاقتصاد غير الرسمي هو أي إنتاج للسلع والخدمات على أساس السوق، سواء كان قانونياً أو غير قانوني، الذي لا تكتشفه التقديرات الرسمية للناتج المحلي الإجمالي أو غير المسجل في أي قياسات رسمية.[14]

[13] إن كبر حجم الاقتصاد غير الرسمي لا يعتبر دليلاً على وجود تهرب ضريبي وتحديداً في بلد صغير ومحدود الموارد نسبياً كالأردن، حيث تنخفض مستويات الدخول، ويرتفع عدد العمال الوافدين، وتنخفض نسبة المساهمة في سوق العمل، ويعمل عدد لا بأس به من العمال يتجاوز الأربعين ألف عامل في القطاع الزراعي المعفى أصلاً من دفع الضرائب، وغير الملزم قانوناً بمسك سجلات أو دفاتر، إضافة إلى أن قانون المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي كان لا يلزم المؤسسات التي يقل عدد العاملين فيها عن(5) عمال بدفع أقساط التأمينات الاجتماعية. لقد تغير الوضع في العام 2012 بحيث أصبح لزاماً على المنشآت التي توظف عاملاً فأكثر أن تضمهم إلى الضمان الاجتماعي.

[14] ان وجود الاقتصاد غير الرسمي يؤثر باتجاهين في حجم الإيرادات العامة: الأول يتمثل بعدم التزام هذه المؤسسات العاملة في الاقتصاد غير الرسمي بدفع الضريبة، والثاني بدفع المؤسسات العاملة في القطاع الرسمي إلى التهرب الضريبي، لأن أسعار منتجات المؤسسات غير الرسمية والخدمات التي تقدمها أقل من أسعار القطاع الرسمي، كونها لا تتحمل تكاليف كالضرائب.

إن الدراسات المتعلقة بظاهرة التهرب الضريبي في الأردن قليلة واقتصرت في معظمها على تحليل أسباب ظاهرة التهرب من ضريبة الدخل وأثرها على الاقتصاد،ولم يتم تحديد قيمة التهرب الضريبي أو حجمه بشكل عام في تلك الدراسات، أو التركيز على مسألة التهرب من الضرائب غير المباشرة إلا في حدود ضيقة، وقد اعتمدت على تقدير حجم الاقتصاد غير الرسمي، ومن ثم لجأت إلى قياس حجم التهرب الضريبي بناء على تقديرات حجم الاقتصاد غير الرسمي.وبسبب عدم وجود بيانات إحصائية أو دراسات دقيقة وشاملة عن حجم ظاهرة التهرب الضريبي في الأردن، واختلاف طرق القياس، فقد تضاربت التقديرات المتعلقة بحجم ظاهرة التهرب الضريبي. وعلى الرغم من ذلك فإن هناك اتفاقاً بين تلك الدراسات على ما يلي:

- وجود أثر سلبي لظاهرة التهرب الضريبي في الجوانب الاقتصادية والمالية والاجتماعية.
- إن إصلاح الإدارة الضريبية أمر على درجة كبيرة من الأهمية لكنه بحد ذاته غير كافٍ للحد من ظاهرة التهرب الضريبي لوجود عوامل أخرى تتعلق بالوعي الضريبي والالتزام الأخلاقي والسياسة المالية المتبعة من الدولة.
- إن الحد من هذه الظاهرة كلياً أمر غير ممكن.

من تلك الدراسات، الدراسة التي قام بها الحمود وقاقيش (1993) عن التباين بين ضريبة الدخل المعلنة والمعدلة للشركات الصناعية، والتي خلص الباحثان فيها إلى أن أسباب التباين تعود إلى التسعير غير الملائم لبضاعة آخر المدة، وتصنيف النفقات الجارية والرأسمالية، وغموض بنود قانون ضريبة الدخل، مما ساهم في انتشار ظاهرة التهرب الضريبي.

وفي دراسة قام بها المحارمة (2003) عن أسباب التهرب الضريبي من ضريبة الدخل وآثاره الاقتصادية في الأردن، توصل الى نتيجة مفادها أن هناك اختلافاً بين الدخل المعلن

والدخل الفعلي في كشوفات التقدير الذاتي، كما وجد أن مستوى الثقة بين المكلفين والدولة متدنٍ بسبب ضعف الثقة بأوجه الإنفاق الحكومي.

وفي الدراسة التي غطت 162 دولة من ضمنها الأردن خلص شنايدر وآخرون (2010) إلى أن حجم الاقتصاد غير الرسمي في الأردن بلغ حوالي 21.7% من الناتج المحلي الإجمالي في العام 2007. بينما قدرت دراسة شبكة العدالة الضريبية عن تكلفة التهرب الضريبي في العالم في العام 2011 حجم الاقتصاد غير الرسمي في الأردن بحوالي 18.3% من حجم الاقتصاد الرسمي فيما بلغت تكلفة التهرب الضريبي نحو (663) مليون دينار.

أما دراسة البنك الدولي التي اجريت في العام 2011 فقد أشارت إلى أن القطاعات غير الرسمية في الشرق الأوسط تختلف من حيث الحجم من بلد الى آخر، وخاصة في البلدان خارج منطقة الخليج. وقدرت هذه الدراسة أن حجم القطاع غير الرسمي في الاقتصاد الأردني يتراوح من 20% إلى 25% من الناتج المحلي الاجمالي. أما التقرير الذي صدر عن صندوق النقد الدولي (2011)حول الاقتصاد غير الرسمي بعنوان "التوقعات الاقتصادية الإقليمية في الشرق الأوسط وآسيا الوسطى" فقد قدر حجم الاقتصاد غير الرسمي في الاقتصاد الأردني بحوالي 26% من الناتج المحلي الاجمالي. كما أظهرت نتائج الدراسة التي أعدتها وزارة التخطيط والتعاون الدولي والمجلس الاقتصادي والاجتماعي في العام 2012 حول واقع القطاع غير الرسمي وحجمه، أن العمالة غير الرسمية في الاقتصاد الأردني شكلت نحو 44% من إجمالي القوى العاملة في الاقتصاد الوطني.

أما الخضور(2011) واعتماداً على تقدير دالة الطلب على السيولة وعلى نموذج MIMIC لقياس حجم التهرب الضريبي، فقد قدر حجم الاقتصاد غير الرسمي في الأردن بأنه يتراوح من 20.1% إلى 22.1% من الناتج المحلي الإجمالي في العام 2010،

وبناء على ذلك فقد قدرت تكلفة التهرب الضريبي بأنها تتراوح بين (525) و (576) مليون دينار في تلك السنة.

وبشكل عام، وعلى الرغم من أهمية هذه الدراسات المشار إليها إلا أن هناك العديد من الانتقادات التي يمكن توجيهها إلى بعضها، بسبب المتغيرات التي تم اعتمادها والطرق التي تم استخدامها في عملية تقدير حجم الاقتصاد غير الرسمي واحتسابه، والافتراضات التي تم اللجوء إليها والتي من الصعب قبول بعضها، كالقول بأن سرعة دوران النقود في القطاعين الرسمي وغير الرسمي متساوية ، بالإضافة إلى إغفال حجم المساهمات في الضمان الاجتماعي عند احتساب العبء الضريبي، بمعنى استثناء إيرادات الحكومة العامة والاقتصار فقط على إيرادات الحكومة المركزية عند احتساب العبء الضريبي. كما أن الدراسات التي اعتمدت على دالة الطلب على السيولة لتقدير حجم الاقتصاد غير الرسمي، وبالتالي حجم التهرب الضريبي شابها بعض العيوب أهمها ما يلي:

- عدم إعطاء أهمية كبيرة لمحدودية انتشار استخدام أدوات الدفع الاخرى مثل الشيكات، وذلك لصعوبة وارتفاع تكلفة الحصول على الشيكات، وتدني مستوى الدخول، وارتفاع عدد الشيكات المرتجعة.
- عدم الأخذ بعين الاعتبار أن جزءاً مهماً من الدنانير الأردنية يتم تداوله في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، وقبل ذلك في مناطق الضفة الغربية.
- عدم الأخذ بعين الاعتبار أن استخدام السيولة لأغراض غير مشروعة بهدف إخفاء حقيقة النشاط وطبيعته يتطلب استخدام وحدات النقد من الفئات الكبيرة 50 و 20 دينار وليس القطع الصغيرة.

تقديرات الدراسة لحجم التهرب الضريبي

إن السؤال الذي قد يلح على أي معني بالأمر الضريبي هو: ما الحاجة إلى التهرب الضريبي واحتمال أن يعرض الشخص نفسه لمخاطر العقوبات المنصوص عليها في القانون، إذا كان قانون ضريبة الدخل والمبيعات، والقوانين الاخرى الناظمة للنشاط الاقتصادي في المملكة تمنح الكثير من الاعفاءات السخية؟ وللإجابة على هذا السؤال ولتقدير حجم التهرب الضريبي في المملكة فقد لجأت الدراسة لاستخدام الطرق غير المباشرة، وذلك لصعوبة الحصول على بيانات عن التهرب الضريبي، مستندة إلى البيانات المتوافرة عن الإيرادات العامة وعن حجم الاقتصاد غير الرسمي. ففي البداية جرى القيام بعدة اختبارات أهمها استخدام نموذج ال MIMIC كونه أحد اكثر المناهج المستخدمة في البحوث المتعلقة بالتهرب الضريبي، وذلك باستخدام سلاسل زمنية سنوية للفترة 1980-2012 لتقدير حجم اقتصاد الظل في الأردن أولاً ، ومن ثم تقدير حجم التهرب الضريبي ثانياً. علما بأن البيانات المستخدمة قد أخذت من مصادر مختلفة مثل البنك المركزي، ووزارة المالية، ودائرة الإحصاءات العامة، ودائرة الموازنة العامة ووزارة التخطيط والتعاون الدولي,[15]

وتجدر في هذا السياق الإشارة إلى أنه تم اختبار هذا النموذج بطريقتين مختلفين للتوصل إلى حجم التهرب الضريبي. ففي الاختبار الاول تم تقدير النموذج بالاعتماد على المتغيرات التالية: معدل الضريبة الفعالة (الإيرادات الضريبية/الناتج المحلي الإجمالي)، ومعدل البطالة، والتدخل الحكومي في الاقتصاد، مقاساً بحجم التوظيف في القطاع الحكومي، منسوباً إلى إجمالي القوة العاملة، بالإضافة إلى متغير وهمي لقياس أثر انخفاض قيمة الدينار الأردني في نهاية العام 1988 (صفر لكل الفترة السابقة على 1988 و واحد للفترة اللاحقة لها).

[15]تم معالجة البيانات التي تعاني من مشكلة جذر الوحدة قبل البدء بعملية التقدير.

وبما أن هذا الاختبار قد أسفر عن نتائج غير معنوية إحصائياً ، فإنه لا يمكن اعتمادها لأغراض التوصية بسياسات معينة؛ فقد تمت إعادة تقدير النموذج باستخدام حجم الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي بدلاً من حجم التوظيف في القطاع الحكومي منسوباً إلى إجمالي القوة العاملة. كما تمت إعادة تعريف المتغير الوهمي ليصبح مساوياً لواحد في الفترة الممتدة من العام 1989 إلى العام 1995. وقد أظهرت نتائج هذا النموذج ضخامة حجم تأثير الحكومة في اقتصاد الظل وضعف تأثير كل من البطالة ومعدل الضريبة الفعالة في المتغير الكامن.

وعلى الرغم من أفضلية نتائج الاختبار الثاني لهذا النموذج على الاختبار الاول، إلا أن النتائج الإحصائية في كلا الاختبارين اشارت إلى تعذر الركون إلى سلامة التفسيرات المستقاة من كليهما. ولكن عند استخدام نتائج الاختبار الثاني لتقدير حجم اقتصاد الظل أولاً وحجم التهرب الضريبي ثانياً تبين بأن حجم التهرب الضريبي تجاوز (660) مليون دينار بقليل في العام 2012.

ودحضاً للشك فقد تم إجراء اختبار آخر لتقدير العبء الضريبي، متضمناً الضرائب والرسوم والتأمينات الاجتماعية التي يتم تحصيلها من المواطنين والقطاع الخاص، وقد أخذت بعين الاعتبار الضرائب التي تشكل إيرادات الحكومة العامة بدلاً من إيرادات الحكومة المركزية. ونظراً لاختلاف القطاعين الرسمي وغير الرسمي، وللاعتقاد السائد بمحدودية التهرب في القطاع العام والشركات الكبرى، ولأن ضريبة الدخل تستقطع مباشرة من المنبع، فقد تم استثناء ضريبة الدخل على الموظفين العاملين في القطاع العام وفي الشركات المساهمة العامة التي تلتزم بحفظ قيود محاسبية حسب الاصول[16]، كما تم استبعاد الإيرادات المتأتيه من الفوائض المالية، وعائدات التعدين، وإيرادات التأمينات الاجتماعية، مثل التأمين الصحي والتقاعد الحكومي. وبناء على ذلك، تم احتساب العبء الضريبي وتقديره بما يتراوح من

[16] هذا لا يعني عدم وجود تهرب ضريبي انما يعني صعوبة التهرب.

23% إلى 27% كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي خلال السنوات 2010-2015. كما تم استناداً إلى الدراسات السابقة حول حجم الاقتصاد غير الرسمي في المملكة، تقدير حجم الاقتصاد غير الرسمي باستخدام البرنامج الإحصائي EVIEWS المتخصص في تقدير السلاسل الزمنية والتنبؤ بها، ومن ثم تقدير حجم التهرب الضريبي خلالها. وتشير النتائج الواردة في الجدول رقم (1)أدناه إلى ان حجم التهرب الضريبي حسب هذه المقاربة يتراوح بين (1067) مليون دينار في العام 2011 و(1578) مليون دينار في العام 2015.

جدول رقم (1)

تقدير حجم التهرب الضريبي للأعوام 2010 - 2015

	فعلي		مقدر			
	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
الإيرادات الضريبية	2544.9	2569.8	2594.9	2698.7	2806.7	2919.0
الإيرادات غير الضريبية	1885.6	1715.4	1766.9	1819.9	1910.9	2006.4
التأمينات الاجتماعية	648.7	767.9	909.0	1076.0	1273.8	1507.8
المجموع	**5079.2**	**5053.1**	**5270.8**	**5594.6**	**5991.3**	**6433.2**

الناتج المحلي الإجمالي	**18762**	**20477**	**21966**	**24160**	**26000**	**27904**
العبء الضريبي	27.1%	24.7%	24.0%	23.2%	23.0%	23.1%
حجم الاقتصاد غير الرسمي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي	22.1%	21.1%	21.4%	22.1%	23.2%	24.5%
حجم الاقتصاد غير الرسمي (مليون دينار)	**4146.4**	**4325.5**	**4694.4**	**5337.1**	**6019.8**	**6845.5**
حجم التهرب الضريبي (مليون دينار)	**1122.5**	**1067.4**	**1126.4**	**1235.9**	**1387.2**	**1578.2**

المصدر: حساباتنا استناداً إلى تقديرات صندوق النقد الدولي والدراسات السابقة حول حجم الاقتصاد غير الرسمي في الأردن.

إن الرقم الذي تم التوصل إليه أعلاه لا ينسجم مع الافتراضات التي بني النموذج عليها، والذي يعتبر أعلى من الارقام التي توصلت إليها الدراسات السابقة، ويتنافى مع صغر حجم القاعدة الضريبية، ومع الأسباب الموجبة لطرح قانون ضريبة الدخل المؤقت، والتي كان أبرزها أن القانون (المؤقت) سيكون محايداً من حيث الإيرادات.17 بمعنى أن الإيرادات المتأتية من ضريبة الدخل ستبقى ثابتة نسبياً خلال السنوات الثلاث الأولى من بدء سريان القانون

[17] لا نستطيع القول بأن الإيرادات الضريبية ستنخفض نتيجة للقانون الجديد ثم نعود للقول بأن الانخفاض في الإيرادات الضريبية سببه التهرب.

بل وقد تنخفض. وإذا أضفنا إلى صغر القاعدة الضريبية الناتج عن إعفاء أكثر من 90% من المكلفين من دفع ضريبة الدخل و 98% من الموظفين، وإعفاء القطاع الزراعي والأرباح الرأسمالية، والتوسع في المناطق الصناعية المؤهلة والمناطق التنموية والخاصة، بالتزامن مع إعطاء الصلاحيات إلى السلطة التنفيذية في منح الإعفاءات وحجبها، وفي كثير من الأحيان الإعفاء من الغرامات المترتبة على عدم التزام المكلفين، وتباطؤ معدلات النمو في السنوات الخمس الأخيرة ، فإن التهرب من الضريبة على الدخل والأرباح سيكون محدوداً.

وهذا ما دفعنا إلى استخدام جداول المدخلات والمخرجات للاقتصاد الأردني، وبيانات مسح نفقات ودخل الأسرة، وبيانات ضريبة الدخل والمبيعات ، لتقدير حجم التهرب من ضريبتي المبيعات والدخل من خلال المعادلات التالية:

- حساب الإيرادات الضريبية

$$\mathbf{\nu = t_i^e / k_i}$$

حيث t_i^e: معامل الضريبة الفعلي

k_i: متجه سعر المستهلك

- وقد تم احتساب معامل الضريبة الفعلي كما يلي:

$$\mathbf{Te = T' (I - A)^{-1}}$$

حيث T': متجه الضريبة الإسمي لعدد من السلع

$(I - A)^{-1}$: معكوس مصفوفة ليونتيف

- أما متجه سعر المستهلك Ki فقد تم احتسابه من خلال المعادلة التالية:

$$\mathbf{K_i = P + Te}$$

حيث P: سعر المنتج

- أما قيمة الإيرادات التي يجب أن يتم تحصيلها نتيجة الاستهلاك Rt فقد تم احتسابها على الأساس التالي:

$$\mathbf{Rt = \nu\ \Sigma kit\ Xi}$$

حيثX_i: الاستهلاك الكلي للسلع المختلفة قبل الضريبة

- وباستخدام بيانات مسح ونفقات الأسرة فقد تم احتساب ضريبتي الدخل والضريبة العامة على السلع والخدمات من اجل احتساب الإيرادات الضريبية المتوقعة$\check{R}$

$$\mathbf{\check{R} = \nu\ X_i}$$

- ويتلو ذلك احتساب الفرق بين الايرادات الضريبية الفعلية والإيرادات المقدرة التي تم احتسابها بناءً على المعادلات السابقة على النحو التالي

$$\mathbf{\lambda = \check{R} - AR}$$

حيثλ:الفرق بين الإيرادات الضريبية الفعلية والإيرادات المقدرة

AR: قيمة الضرائب الفعلية التي تم تحصيلها

- واحتساب معامل الفاقد في الإيرادات الضريبية على النحو التالي:

$$\mathbf{\mu = \lambda / \check{R}}$$

حيث μ: معامل الفاقد الضريبي

- وباستخدام معامل الفاقد الضريبي تم احتساب قيمة الفاقد من ضريبتي الدخل والضريبة العامة على السلع والخدمات على النحو التالي:

$$\mathbf{AR = (1 - \mu)\nu .\ X}$$

وعليه، فإن نتائج جداول المدخلات والمخرجات للاقتصاد الاردني والمبنية على بيانات مسح نفقات ودخل الأسرة وبيانات ضريبة الدخل والمبيعات، تشير الى أن حجم الفاقد الضريبي يبلغ نحو(1.9) مليار دينار.[18] إن الفاقد الضريبي يشمل بالإضافة إلى التهرب الضريبي كلاً من الاعفاءات الضريبية البالغة (834) مليون دينار والمتأخرات الضريبية البالغة نحو (370) مليون دينار[19]، الأمر الذي يضع حجم التهرب الضريبي عند ما يقارب (695) مليون دينار منها (200) مليون دينار تعتبر تهرباً من ضريبة الدخل، في حين أن التهرب من الضريبة العامة على المبيعات بلغ نحو (495) مليون ديناروكما هو مبين في الجدول رقم (2) ادناه.

وللوقوف على أكثر القطاعات تهرباً من ضريبة الدخل والأرباح والضريبة العامة على المبيعات، فقد تم احتساب التهرب الضريبي على مستوى القطاعات الاقتصادية، والذي يشير إلى أن الجزء الأكبر منه يتعلق بقطاع تجارة الجملة والتجزئة وإصلاح المركبات ذات المحركات والدراجات النارية، يليه قطاع الصناعات التحويلية كما هو مبين في الجدول رقم (2).

[18] انظر الملحق4

[19] بالإضافة إلى التجنب الضريبي الذي لا نملك أرقاماً حوله.

جدول رقم (2)

تقدير التهرب الضريبي على مستوى القطاعات الاقتصادية

القطاع	التهرب من ضريبة المبيعات	التهرب من ضريبة الدخل
التعدين واستغلال المحاجر	467407.763	291356.3326
الصناعات التحويلية	169756044.7	28813978.13
إمدادات الكهرباء والغاز والبخاروتكييف الهواء	4607.521897	31235.7883
إمدادات المياه والمجاري وإدارة النفايات	1071.429721	7341.824311
التشييد	2967640.439	4343481.066
تجارة الجملة والتجزئة وإصلاح المركبات ذات المحركات والدراجات النارية	298334120.8	154372239.3
النقل والتخزين	3360683.999	1942513.113
أنشطة الإقامة والخدمات الغذائية	7537620.932	372886.8938
المعلومات والاتصالات	8853599.523	274731.6919
أنشطة المالية والتأمين	892276.4593	90113.92756
الأنشطة العقارية	95112.03382	403979.3158
الانشطة المهنية والتقنية والعلمية	68097.29294	6420.910064
أنشطة الخدمات الادارية والدعم	1215413.164	305783.5938
أنشطة الإدارة العامة والدفاع	163001.5423	144276.7616
التعليم	159336.153	127111.1511
أنشطة الصحة البشرية والخدمات الاجتماعية	202774.4091	1022577.739
أنشطة الفنون والترويج والترفيه	78755.74025	6678.066904
الأنشطة الخدمية الاخرى	804570.0583	7393230.789
أنشطة الأسر المعيشية	1521.311489	434.6219179
أنشطة المنظمات والهيئات الخارجية عن نطاق الأولوية الإقليمية	36344.72772	49629.02034
المجموع	495000000	200000000

وللتأكد من صحة الرقم الذي توصلنا إليه فقد قمنا بإجراء اختبار كفاءة التحصيل والذي يعتبر من أبرز الطرق المستخدمة لتقدير حجم التهرب الضريبي من الضريبة العامة على المبيعات وذلك عن طريق استخدام ما يسمى بمقياس كفاءة الإيرادات **TaxEfficiency Ratio** أو **C–Efficiency Ratio**.

ولحساب كفاءة التحصيل الذي يمثل نسبة الإيرادات من الضريبة العامة على المبيعات إلى الناتج المحلي الإجمالي و/أو الاستهلاك تم استخدام المعادلة التالية:

$$\mathbf{EC=(R/C)/t}$$

حيث تمثل **EC** كفاءة التحصيل و**R** إيرادات الضريبة العامة على المبيعات، وتمثل **t** معدل الضريبة المعياري وتمثل **C** الاستهلاك.ويعتبر مقياس الكفاءة باستخدام الاستهلاك أكثر دقة من المقياس العام الذي يعتمد على الناتج المحلي الإجمالي. وبالاعتماد على البيانات المتوافرة فقد تم احتساب كفاءة تحصيل الضريبة العامة على المبيعات دون الأخذ بعين الاعتبار حجم الإعفاءات الممنوحة للقطاعات المختلفة، كما في الجدول رقم (3) أدناه.

جدول رقم (3)

كفاءة تحصيل الضريبة العامة على المبيعات

مليون دينار

السنة	معدل الضريبة	الناتج المحلي الإجمالي	الاستهلاك	إيرادات الضريبة العامة على المبيعات	نسبة إيرادات ضريبة المبيعات للناتج	نسبة إيرادات ضريبة المبيعات للاستهلاك	كفاءة التحصيل
2009	**%16**	**16912.2**	**16387.9**	**1698.3**	**%10.0**	**%10.4**	**%64.8**
2010	**%16**	**18762.0**	**18133.0**[22]	**1998.0**	**%10.6**	**%11.0**	**%68.9**
2011	**%16**	**20477.0**	**19674.4**[22]	**2033.2**	**%9.9**	**%10.3**	**%64.6**

ولكون الإعفاءات من الضريبة العامة على المبيعات التي يقدر حجمها بحوالي(834) مليون دينار في العام 2011 تمثل إيرادات ضائعة على الخزينة/مضحى بها[20]، فقد أضيفت إلى الإيرادات الضريبية المتحققة فعلاً ، الأمر الذي رفع كفاءة تحصيل الضريبة العامة على المبيعات إلى 97.6%.[21]

20 USAID, Jordan Fiscal Reform II Project, 2011, Evaluating Tax Expenditures in Jordan Final Report.

21 تتضمن الإعفاءات من الضريبة العامة على المبيعات الإعفاءات ومعدل الضريبة بنسبة الصفر على السلع المنتجة محلياً والمستوردة ولا تتضمن الإعفاءات من الرسوم الجمركية.

وفي ضوء هذه المعطيات وباستخدام المعادلة التالية:

Sales tax evasion ratio = (1-C-Effecincy)
Sales tax evasion ratio = (1-0.976)
= 0.024

تبين أن حجم التهرب الضريبي المقدر من الضريبة العامة على المبيعات يصل إلى حوالي 2.4% من حجم الإستهلاك أو ما مقداره (434) مليون دينار جدول رقم (4) وهي نتائج مقاربة لنتائج جداول المدخلات والمخرجات أعلاه ،التي أشارت إلى أن التهرب من ضريبة المبيعات قارب ما مقداره (495) مليون دينار.

جدول رقم (4)

حجم التهرب الضريبي من الضريبة العامة على المبيعات

مليون دينار

السنة	2011
معدل الضريبة	%16
الاستهلاك	18133.022
إيرادات الضريبة العامة على المبيعات	1998.0
نسبة إيرادات ضريبة المبيعات والإعفاءات الى الاستهلاك	%15.6
كفاءة التحصيل	%97.4
حجم التهرب الضريبي المقدر من ضريبة المبيعات	434 مليون دينار

[22] مقدر

النتائج والتوصيات

لقد توصلت هذه الدراسة إلى أن حجم التهرب الضريبي في المملكة يصل إلى (695) مليون دينار، لا تتجاوز حصة التهرب من ضريبة الدخل منه (200) مليون دينار،أما الجزء الأكبر والبالغ (495) مليون دينار فقد كان من نصيب المتهربين من الضريبة العامة على المبيعات. كما تشير نتائج الدراسة إلى أن الأرقام غير الرسمية، التي تعلن بين الحين والآخر ، والمتعلقة بالموضوع قد شابها بعض المبالغة، وربما يرجع ذلك إلى أن هناك خلطاً بين الفاقد الضريبي الذي يشمل بالإضافة إلى التهرب الضريبي المتأخرات الضريبية والتجنب الضريبي، وأن ما يشاع على أنه تهرب ضريبي قد يكون في حقيقته إما تجنب ضريبي لا يجرمه القانون بسبب وجود ثغرات في القانون الحالي تسمح بحدوثه أو متأخرات أو إعفاءات ضريبية.

كما توصلت الدراسة إلى أن أهم الأسباب التي تدفع المكلفين في الأردن للتهرب الضريبي هي:

- عدم التشدد في فرض الجزاء على المتهربين من دفع الضرائب، الأمر الذي لم يردع المكلفين الذين يقومون بموازنة العقوبة في حال التهرب مع العائد من التهرب فيجدون أن الكفة تميل لصالح عوائد التهرب.
- عدم توافر قاعدة بيانات ومعلومات عن نشاطات المكلفين من العاملين في تجارة الجملة والتجزئة، وإصلاح المركبات ذات المحركات، والدراجات النارية، والعاملين أيضا في قطاع الصناعات التحويلية وفي قطاع التشييد، إضافة إلى المهنيين الآخرين من أطباء ومهندسين ومحامين وغيرهم.
- لم تعتن الإصلاحات الضريبية التي تمت في السنوات الأخيرة بتطوير الموارد البشرية العاملة في المجال الضريبي من مدققين ومحاسبين ومراجعين، وذلك من أجل رفع

كفاءة المنظومة الضريبية،إضافة إلى ضعف المراقبة والكفاءة لدى أجهزة التحقيق والتحصيل، مما سهل من عمليات التهرب الضريبي، حيث تشير بيانات دائرة ضريبة الدخل والمبيعات إلى وجود متأخرات من ضريبتي الدخل والمبيعات تزيد على مليار دينار.

- تعقيدات النظام الضريبي وعدم استقراره ، بسبب التعديلات المتكررة التي أدخلت على القوانين الضريبية، الأمر الذي صعّب عملية فهم النصوص القانونية المتعلقة بالضريبة والالتزام بها، وشجع على قيام المكلفين ببذل الجهود للتهرب من دفع الضرائب.

بناء على ما تقدم ، توصي هذه الدراسة باتخاذ الإجراءات الآتية :

- تغليظ العقوبات على المتهربين من دفع ضريبتي الدخل والمبيعات.مع التأكيد على ضرورة تسهيل عمليات التقاضي وتسريعها، حيث من المتوقع أن يلقى هذا التغليظ دعماً شعبياً وسياسياً ، ويؤدي الى تأمين مصادر مالية إضافية للخزينة.
- بناء قاعدة بيانات لجميع العاملين في المملكة بحيث يصبح الجميع ملزمين بتقديم بيانات عن طبيعة الأنشطة التي يزاولونها، حتى ولو كانوا غير مكلفين بالدفع، والتأكيد على أهمية إلزام جميع العاملين في قطاع الخدمات بضرورة إصدار فواتير تحمل الرقم الضريبي للمؤسسة/المنشأة.
- إلغاء الحد الأدنى للتسجيل للضريبة العامة على المبيعات.لأن هذا التحديد يؤثر سلباً في حجم الايرادات الضريبية، كونه يسهل التجنب الضريبي ويؤدي إلى التهرب الضريبي. وعلى الرغم من الجهود الكبيرة الإضافية التي ستتحملها دائرة ضريبة الدخل والمبيعات عند البدء بعملية التطبيق، إلا أن هذا الإلغاء سيخدم هدف تطوير قاعدة البيانات الخاصة بالمكلفين لدى دائرة ضريبتي الدخل والمبيعات، بالإضافة الى أنه سيحد من ظاهرة التجنب والتهرب الضريبيتين.

- النهوض بقدرات العاملين في المراجعة والتدقيق وتفعيل وسائل الجباية.
- الحد من الاستمرار في إدخال التعديلات على القوانين الضريبية، وإعطاء فترة زمنية كافية للتأكد من حدوث الأثر الاقتصادي والاجتماعي المرجو من هذه التعديلات أو عدم حدوثه. إن التعديلات المستمرة على القوانين تعطي الانطباع بعدم العدالة، وبأن الهدف منها هو زيادة الجباية فقط.
- الحد من تزايد حجم الفاقد الضريبي الناتج من عمليات التجنب الضريبي ومن التوسع في الإعفاءات وذلك بالالتفات الى:

1. إحكام النصوص القانونية للحد من عمليات التجنب الضريبي والتي تعتبر الخطوة الأولى باتجاه التهرب الضريبي (يتدرب المكلفون على التجنب الضريبي بداية ثم ينتقلون إلى مرحلة التهرب الضريبي).
2. ضرورة النص صراحة في التشريعات على عدم إعطاء أي صلاحية للجهات التنفيذية للتدخل في منح الإعفاءات أو حجبها.

- الحد من تراكم المتأخرات الضريبية بتسهيل عمليات التقاضي وتسريعها.
- نشر الوعي الضريبي بين المواطنين، وبث القناعة بأهمية الالتزام بدفع الضرائب في مواعيدها المحددة، وأهمية الإيرادات الضريبية في تمويل الإنفاق العام الذي يستفيد منه الجميع. إضافة إلى ترسيخ مبدأ الحصول على فواتير رسمية عند القيام بشراء السلع والخدمات.

وفي الختام لا بد من التأكيد أن عملية الإصلاح هي عملية شاملة لا تعطي النتائج المرجوة منها إذا عوملت على أنها جزر متناثرة ، وإن إصلاح النظام الضريبي يجب أن يتزامن مع إصلاح الأنظمة الأخرى ذات الصلة ، مثل قوانين تشجيع الاستثمار والمناطق التنموية والحرة. وهنا لا بد من الإشارة إلى أنه على الرغم من أن التهرب من ضريبة الدخل ليس بضخامة حجم التهرب من الضريبة العامة على المبيعات، وأن الجزء الأكبر من العبء الضريبي يرجع إلى الضرائب غير المباشرة، إلا أن الفرصة مواتية لإدخال بعض التعديلات على قانون ضريبة الدخل، مع الأخذ بعين الاعتبار مسألة تحقيق العدالة بين المكلفين،أشخاصاً طبيعيين كانوا أم اعتباريين، وذلك بالتوسع بالضرائب المباشرة على الدخل والأرباح، والعمل على التأثير في النشاط الاقتصادي، وتوجيه الموارد الاقتصادية نحو المشاريع التي يحتاجها المجتمع، والمساهمة في حل مشكلة البطالة عن طريق تشجيع المؤسسات المتوسطة وصغيرة الحجم، وتحقيق إيرادات ضريبية كافية. ولا بد من التأكيد هنا على أن زيادة الضرائب المباشرة وغير المباشرة، كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي بشكل عام ، تؤدي الى زيادة العبء الضريبي، مما يدفع بشكل أو بآخر، الأفراد والشركات إلى التجنب أو التهرب الضريبي، وهذا يحد من قدرة الحكومة على تمويل المشاريع الرأسمالية المخطط لها، ويرفع عجز الموازنة ورصيد الدين العام.

إن قانون الضريبة المعمول به حاليا يعفي أول (24) الف دينار من دخل الاسرة من ضريبة الدخل، فإذا علمنا بأن مسوحات دخل وإنفاق الأسر تشير إلى أن متوسط دخل المعيل الاغنى في المملكة هو أعلى بقليل من (18) ألف دينار فيصبح السؤال هنا: من هو المستهدف بهذا القانون؟ لذلك فإن من الضروري إجراء مراجعة لقانون الضريبة المؤقت ، بما يراعي العدالة، ويساهم في تحفيز النشاط الاقتصادي وتوجيهه على أن تُراعى في ذلك الأمور التالية:

1) تخفيض سقف الإعفاءات للأسرة لتطال المعيل الأغنى كحد أدنى مع ضرورة ربط الإعفاءات بمحددات كعدد افراد الاسرة المعالين والإنفاق على التعليم وعلى الصحة، على سبيل المثال لا الحصر.

2) زيادة عدد الشرائح إلى (3) بدلاً من (2) تفادياً للحديث المستمر عن خلل دستوري.

3) زيادة معدلات الضريبة على المؤسسات التي تحقق أرباحاً نتيجة لسياسات إغلاقية.

4) التعامل بشكل تفضيلي مع المؤسسات الصغيرة ومتوسطة الحجم وذلك للمساهمة في الحد من توسع الاقتصاد غير الرسمي، ففي اقتصاد صغير ومفتوح كالاقتصاد الأردني، حيث يعمل الجزء الأكبر من العاملين في القطاع الخاص ويصنف على أنه مؤسسات صغيرة، ولم يشر القانون المؤقت أو يتعامل بشكل واضح وصريح مع المؤسسات متوسطة وصغيرة الحجم التي تعتبر المشغل الرئيس للعمالة في القطاع الخاص. ولا بد من التأكيد هنا على أهمية اعتماد تعريف للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة بحيث ينسجم على سبيل المثال مع التعريف الخاص بدول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) بداية، ومن ثم الانتقال إلى التفريق بين هذين النوعين من المؤسسات على أساس الملكية وطبيعة النشاط وغيرها من العوامل التي تحدد الدخل الخاضع للضريبة، وبالتالي إخضاعها إلى معدلات ضريبة مخفضة ومختلفة عن تلك الخاصة بالمؤسسات الكبيرة.

المراجع

المراجع العربية:

- الأجندة الوطنية، 2006–2015 .
- البنك المركزي الاردني، نشرات إحصائية شهرية وسنوية.
- تركي الحمود ومحمود قاقيش، تباين بين ضريبة الدخل المعلنة والمعدلة للشّركات المساهمة،الصناعية، مجلة دراسات، المجلد 20، العدد 1،1993.
- خالد الخطيب، التهرب الضريبي، مجلة جامعة دمشق، المجلد 16 العدد 2، 2000.
- دائرة الاحصاءات العامة، مسح دخل ونفقات الأسرة 2010.
- صندوق النقد الدولي، تعبئة الايرادات في الدول النامية،2011.
- قاسم إبراهيم الحسيني، وعبد الله الدعاس، وظاهر القشي، التباين بين الدّخل المعلن والدّخل المعتمد: الأسباب، وطرق معالجتها من وجهة نظر مقدّري الضّرائب، دراسة تطبيقيّة على الشّركات المساهمة الأردنيّة، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، بغداد، 2011.
- قانون ضريبة الدخل الأردني رقم 57لسنة 1985.
- القانون المعدل لقانون الضريبة العامة على المبيعات وقانون ضريبة الدخل لسنة 2009.
- القانون المؤقت رقم 24 لسنة 2010: قانون معدل لقانون الجمارك.
- الشبكة الوطنية لمكافحة الرشوة، القطاع الضريبي اللبناني: الواقع الحالي،إصلاحات وزارةالمالية والخطوات الأساسية لتفعيل القطاع، 2010.
- منهل شوتر ومتري مدانات، "ما هو حجم التهرب الضريبي في الأردن؟" وزارة المالية. ورقة عمل غير منشورة. تشرين اول 2012.
- وصفي المحارمة، أسباب التهرب من ضريبة الدخل في المملكة الأردنية الهاشمية وآثاره الاقتصادية. أطروحة ماجستير. جامعة السودان للعلوم والتكنولوجي، 2003.

- محمد وهبة، التهرب الضريبي– واقع وتوصيات، المؤتمرالثاني للشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، صنعاء، 2010.
- وزارة المالية، دائرة ضريبة الدخل، الخطة الإستراتيجية لدائرة ضريبة الدخل والمبيعات 2012-2014.
- وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة أعداد مختلفة، 2013.
- وزارة الصناعة والتجارة، دائرة مراقبة الشركات، قاعدة البيانات الإحصائية، 2012.

المراجع الأجنبية:

- Alkhdour, R .2011. Estimating the Shadow Economy in Jordan: Causes, Consequences and Policy Implications. Unpublished Doctoral Dissertation, Colorado State University Fort Collins, Colorado.

- Andreas Buhn and Friedrich Schneider. 2008. MIMIC Models, Cointegration and Error Correction: An Application to the French Shadow Economy, CESIFO Working Paper NO. 2200.

- B. Fathi and M. Esmaeilian. 2012. "Evaluation of Value Added Tax (VAT) and Tax Evasion." Current Research Journal of Economic Theory.

- Charles G. Kamauetal. 2012. "Tax Avoidance and Evasion as a Factor Influencing 'Creative Accounting Practice' Among Companies in Kenya." Journal of Business Studies Quarterly, Vol. 4, No. 2, pp. 77-84.

- Denis Sharapenko. 2009. Estimation of Shadow Economy in Russia, Central European University, Economics Department, Master's thesis.

- EU. 2011. Jordan: Public Financial Management Assessment following the PEFA Methodology.

- EU. 2007. Jordan: Public Financial Management Reform– Performance Report.

- Friedrich Schneider and Christopher Bajada. 2003. "The Size and Development of the Shadow Economies in the Asia-Pacific." Economics working papers 2003-01, Department of Economics, Johannes Kepler University, Linz, Austria.

- Friedrich Schneider. 2007. "Shadow Economies and Corruption All over the World: New Estimates for145 Countries." Economics-The Open-Access. Open-Assessment E-Journal, 1(9), 1-66.

- Friedrich Schneider, Andreas Buehn and A. Montenegro. 2010. Shadow Economies All Over the World: NewEstimates for 162 Countries from 1999 to 2007. World Bank. Policy Research WorkingPaper, No 5356.

- International Labour Office .2002. Resolutions Adopted by the International Labour Conference at its 90th Session (2002), &Resolution concerning decent work and the informal economy; Governing Body, 285th Session, Geneva.

- IMF. 2011.Regional Economic Outlook: MENAP Oil Importers: Meeting Social Needs, Restoring Economic Confidence; Addressing Informality and Promoting Inclusion.

- IMF. 2010. Revenue Administration: Managing the Shadow Economy, Fiscal Affairs Department.

- IMF, VAT Fraud and Evasion: What Do We Know, and What Can be Done? Fiscal Affairs Department, 2007.

- James Alm&Jorge Martinez-Vazquez: International Studies Program. 2007. Tax Morale and Tax Evasion in LatinAmerica, Working Paper 07-32.

- Mdanat M, Shotar M and Mulot J. "The Structure of the Tax System and Economic Growth: The Case of Jordan 1984–2011". Submitted for Publication.

- Paying Taxes. 2011. The global picture, IFC, World Bank.

- Roberto Dell'Anno. 2003. Estimating the Shadow Economy in Italy:A Structural Equation Approach, Working Paper No. 2003-07. Department of Economics, University of Salerno.

- Roberto Dell'Anno. 2007. "The shadow economy in Portugal: An analysis with the MIMIC approach."Journal of Applied Economics, Vol. X, No. 2, 253-277.

- USAID, Jordan Fiscal Reform Project II. 2010. "Benchmarking the Tax System in Jordan."

- USAID, Jordan Fiscal Reform II Project. 2011. "Evaluating Tax Expenditures in Jordan Final Report."

الملاحق

ملحق (1): الأهمية النسبية لهيكل الضرائب في الأردن

نوع الضريبة	ضرائب مباشرة منها:	ضريبة الدخل على الأفراد والموظفين	ضريبة الدخل على الشركات	ضرائب إضافية على بيع العقار	ضرائب مباشرة أخرى	ضرائب غير مباشرة:	ضريبة المبيعات
1985- 1988	12.5	4.5	4.9	0.5	2.6	48.0	10.6
1992-1989	18.7	3.5	7.5	1.3	6.4	46.5	13.9
1996-1993	19.4	4.0	6.8	1.6	7.0	49.7	18.1
2000-1997	14.9	3.3	6.8	1.2	3.6	56.4	24.9
2004-2001	16.1	3.5	7.8	1.7	3.1	62.5	33.8
2008-2005	18.8	3.0	10.2	2.9	2.7	66.5	40.1
2012-2009	18.5	3.6	12.3	1.9	0.7	66.3	45.8

الرسوم الجمركية	الرسوم والرخص	إجمالي الضرائب المباشرة وغير المباشرة	إيرادات غير ضريبية23	مجموع الإيرادات الكلية
22.0	15.4	60.5	39.5	100.0
17.8	14.8	65.2	34.8	100.0
16.5	15.1	69.1	30.9	100.0
17.7	13.7	71.3	28.7	100.0
12.7	16.1	78.6	21.4	100.0
9.1	17.3	85.3	14.7	100.0
6.1	14.3	84.4	15.2	100.0

المصدر: حسابات الباحث استناداً إلى بيانات النشرات الشهرية والسنوية لوزارة المالية والبنك المركزي الأردني.

23 تشمل الإيرادات الحكومية غير الضريبية مثل فوائد الأرباح وأقساط القروض المستردة وإيرادات أخرى.

ملحق (2):ملخص لأشكال التهرب الضريبي التي تعاقب عليها القوانين المرعية

قانون الجمارك	قانون ضريبة المبيعات	قانون ضريبة الدخل
عدم التوجه بالبضائع عند الإدخال إلى أول مركزجمركي. عدم اتباع الطرق المحددة في إدخال البضائع وإخراجها. تفريغ البضائع من السفن أو تحميلها عليها بصورة مغايرة للأنظمة على الشواطئ التي لاتوجد فيها مراكز جمركيه أو تحميلها أو تفريغها في النطاق الجمركيالبحري. تفريغ البضائع من الطائرات أو تحميلها عليها بصورة غير مشروعة خارج المطارات الرسمية أو إلقاء البضائع أثناء النقل الجوي مع مراعاة أحكام المادة (53) من هذا القانون. عدم التصريح في مكتب الإدخال أو الإخراج عن البضائع الواردة أو الصادرة دون بيان حمولة ويدخل في ذلك ما يصحبه المسافرون مع مراعاة أحكام المادة (197) من هذا القانون تجاوز البضائع في الإدخال أو الإخراج المراكز الجمركية دون التصريح عنها.	التخلف عن تقديم طلب التسجيل لدى الدائرة مدة تزيد على ستين يوماً من تاريخ انقضاء المدة المحددة للتسجيل بموجب أحكام المادة13 من هذا القانون إلغاء تسجيل المكلف بناء على طلبه إذا ثبت أنه مازال ملزماً بالتسجيل وفق أحكام هذا القانون. تقديم إقرار بالمبيعات من السلع أو الخدمات الخاضعة للضريبة إذا ظهر نقص في قيمة المبيعات الحقيقية الخاضعة للضريبة تتجاوز نسبته10% أو خمسة آلاف دينار أيهما أقل. استيفاء أي شخص ضريبة غير مستحقة إلا إذا تم توريدها للدائرة خلال المدة التي يحددها القانون لتوريد الضريبة أو يتم توريدها قبل اكتشافها. التصرف في أي من السلع المعفاة من الضريبة أواستعمالها في غير الغرض الذي أعفيت من أجله بصورة مخالفة لأحكام المادة	تقديم الإقرار الضريبي بالاستناد إلى سجلات أو مستندات مصطنعة مع علمه بذلك أو تضمينه بيانات تخالف ما هو ثابت في السجلات أو المستندات التي أخفاها. تقديم الإقرار الضريبي على أساس عدم وجود سجلات أو مستندات مع تضمينه بيانات تخالف ما هو ثابت لديه من سجلات أو مستندات أخفاها. الإتلاف المقصود للسجلات أو المستندات ذات الصلة بالضريبة قبل انقضاء المدة المحددة للاحتفاظ بها وفق أحكام هذا القانون. اصطناع أو تغيير فواتير الشراء أو البيع أو غيرها من المستندات لإيهام الدائرة بقلة الأرباح أو زيادة الخسائر. إخفاء نشاط أو جزء منه مما يخضع للضريبة.

اكتشاف بضائع غير مصرح عنها في المركز الجمركي موضوعة في مخابئ بقصد إخفائها أو في فجوات أو فراغات لا تكون مخصصة عادة لاحتواء مثل هذه البضائع. الزيادة أو النقص أو التبديل في عددالطرود وفي محتوياتها المقبولة في وضع معلق للرسوم المنصوص عليه في الباب السادس من هذا القانون والمكتشفة بعد مغادرة البضاعة مركز الإدخال ويشمل هذا الحكم البضائع التي عبرت البلاد تهريباً أو دون معاملة ويتحمل الناقل مسؤولية ذلك. عدم تقديم الإثباتات التي تحددها الدائرة لإبراء بيانات الأوضاع المعلقة للرسوم المنصوص عليها في الباب السادس من هذا القانون. إخراج البضائع من المناطق الحرة أو المخازن الجمركية أو المستودعات إلى المنطقة الجمركية دون معاملةجمركيه. تقديم البيانات الكاذبة التي قصد منها استيراد أو تصدير بضائع ممنوعة معينة أو ممنوعة أو محصورة أو التي قصد منها استيراد بضائع	250من هذا القانون إذا أدى ذلك إلى نقص يتجاوز خمسمائة دينار في مقدار الضريبة المستحقة . تطبيق نسب أوفئات ضريبية على السلع أو الخدمات الخاضعة للضريبة بصورة مخالفة لأحكام هذاالقانون إذا أدى ذلك إلى نقص في مقدار الضريبة المستحقة تتجاوز قيمته خمسمائة دينار. خصم الضريبة أو ردها بصورة مخالفة لأحكام هذا القانون إذا ظهرت زيادة في الخصم أو الرد تتجاوز قيمتها خمسمائة دينار. خصم الضريبة أو ردها عن سلع تم الاستفادة منها أو استعمالها في إنتاج سلع أخرى لأغراض شخصية وذلك إذاكان مقدار الخصم أوالرد تتجاوز قيمته خمسمائة دينار. تقديم أو إصدار مستندات أو وثائق أو بيانات غير صحيحة أو الامتناع عن تقديم أو إصدار المستندات أوالوثائق المطلوبة بموجب أحكام هذا القانون أو تأجيل تقديمها أو إصدارها بقصد التهرب الضريبي إذا أدى ذلك إلى	

بطريق التلاعب بالقيمة لتجاوز مقادير المخصصات النقدية المحددة في النصوص النافذة. تقديم مستندات أو قوائم كاذبة أو مزورة أو مصطنعة أو وضع علامات كاذبة بقصد التخلص من تأدية الرسوم الجمركية أو الرسوم والضرائب الأخرى كلياً أو جزئياً أو بقصد تجاوز أحكام المنع أو الحصر، مع مراعاة ما ورد في المادة (198/أ، ج) من هذاالقانون. نقل أو حيازة البضائع الممنوعة المعينة أو الممنوعة أو المحصورة دون تقديم إثباتات تؤيد استيرادها بصورة نظاميه. نقل أو حيازة البضائع الخاضعة لضابطة النطاق الجمركي ضمن هذا النطاق دون مستند نظامي عدم إعادة استيراد البضائع الممنوع تصديرها والمصدرة مؤقتاً لأي غاية كانت. تفريغ البضائع من القطارات أو تحميلها عليها بصورة مغايرة للأنظمة في الأماكن التي لا توجد فيها مراكز جمركيه أو تحميلها أو تفريغها في النطاق الجمركي.	نقص في مقدار الضريبة المصرح عنها أو المستحقة تتجاوز قيمته خمسمائة دينار. تقديم مستندات مزورة أو مصطنعة أو إصدار أي منها بقصد تخفيض الضريبة أو خصمها أو ردها خلافاً لأحكام هذا القانون. حيازة السلع الخاضعة للضريبة بقصد الاتجار بها مع علمه بأنها مهربة من الضريبة. التخلف عن دفع الضريبة المستحقة على بدل الخدمة المستوردة لمدة تزيد على ثلاثة أشهر من التاريخ المحدد لدفعها بموجب أحكام هذا القانون.	

ملحق (3): إيرادات الحكومة العامة

مليون ينار

	2007	2008	2009	2010	2011
الإيرادات الضريبية	**2541.1**	**2851.1**	**2958.5**	**3071.4**	**3153.7**
الضرائب على الدخل والأرباح	494.9	603.4	764.7	624.6	667.4
الضريبة العامة على المبيعات	1464.5	1671.6	1682.5	1987.3	2033.2
الضرائب على التجارة الخارجية	351.3	306.9	290.3	285.6	287.0
ضريبة المعارف	20.0	10.9	12.3	11.3	10.3
ضريبة الأبنية والأراضي	49.0	80.3	75.9	73.4	77.5
الضرائب الإضافية	44.4	53.6	44.8	0	0
الضرائب الأخرى	117.0	124.4	88.0	89.2	78.3
إيرادات التأمينات الاجتماعية	**454.8**	**553.2**	**676.5**	**734.4**	**824.6**
المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي	414.6	507.0	622.0	678.7	767.9

صندوق التقاعد الحكومي	18.2	21.2	20.5	20.7	20.7
صندوق التأمين الصحي المدني	22.0	25.0	34.0	35.0	36.0
الإيرادات الأخرى منها:	**1752.2**	**2229.3**	**2340.7**	**2469.4**	**2276.3**
الرسوم	638.9	786.9	711.7	1214.5	1246.6
الرخص	146.3	112.2	123.2	123.6	127.0
إيرادات رأسمالية وفوائد وأرباح	571.1	420.9	497.1	540.3	508.5
عائدات التعدين	22.6	23.5	76.1	43.2	52.4
أقساط القروض المستردة	**51.4**	**48.2**	**45.2**	**41.4**	**43.8**
المنح	**343.4**	**718.3**	**333.4**	**401.7**	**1215.0**
المجموع	**5142.9**	**6400.1***	**6354.3**	**6718.3**	**7513.4**

المصدر: نشرة مالية الحكومة العامة.

* تم استثناء مبلغ 354.5 مليون دينار والذي يمثل إيرادات بيع ارض العقبة

الملحق (4): الفاقد الضريبي موزع على كل من ضريبتي الدخل والضريبة العامة على السلع والخدمات

القطاع	الفاقد الضريبي الكلي	الفاقد من ضريبة الدخل	الفاقدمن ضريبة المبيعات
التعدين واستغلال المحاجر	1,934,475	399,025	1,535,450
الصناعات التحويلية	597,116,282	39,461,932	557,654,350
إمدادات الكهرباء والغاز والبخاروتكييف الهواء	57,915	42,779	15,136
إمدادات المياه والمجاري وإدارة النفايات	13,575	10,055	3,520
التشييد	15,697,376	5,948,577	9,748,799
تجارة الجملة والتجزئة وإصلاح المركبات ذات المحركات والدراجات النارية	1,191,456,832	211,419,152	980,037,680
النقل والتخزين	13,700,313	2,660,352	11,039,961
أنشطة الإقامة والخدمات الغذائية	25,272,024	510,684	24,761,340
المعلومات والاتصالات	29,460,630	376,256	29,084,374
أنشطة المالية والتأمين	3,054,573	123,415	2,931,158

الأنشطة العقارية	865,713	553,266	312,446
الأنشطة المهنية والتقنية والعلمية	232,496	8,794	223,702
أنشطة الخدمات الإدارية والدعم	4,411,457	418,783	3,992,673
انشطة الإدارة العامة والدفاع	733,059	197,593	535,466
التعليم	697,509	174,084	523,425
أنشطة الصحة البشرية والخدمات الاجتماعية	2,066,583	1,400,462	666,121
أنشطة الفنون والترويج والترفيه	267,861	9,146	258,715
الأنشطة الخدمية الأخرى	12,768,375	10,125,335	2,643,040
أنشطة الاسر المعيشية	5,593	595	4,998
أنشطة المنظمات والهيئات الخارجية عن نطاق الأولوية الإقليمية	187,363	67,969	119,394
المجموع	1,900,000,000	273,908,253	1,626,091,747

الملحق (5): الايرادات الضريبية المتوقعة R'

القطاع	R'
التعدين واستغلال المحاجر	2,289,079
الصناعات التحويلية	2,011,420,045
إمدادات الكهرباء والغاز والبخاروتكييف الهواء	184,239
إمدادات المياه والمجاري وإدارة النفايات	34,720
التشييد	194,925,141
تجارة الجملة والتجزئة وإصلاح المركبات ذات المحركات والدراجات النارية	1,172,390,768
النقل والتخزين	18,183,408
أنشطة الإقامة والخدمات الغذائية	115,204,433
المعلومات والاتصالات	111,979,489
أنشطة المالية والتأمين	155,579,626
الأنشطة العقارية	15,988,421
الانشطة المهنية والتقنية والعلمية	11,559,483
أنشطة الخدمات الإدارية والدعم	59,347,608
أنشطة الإدارة العامة والدفاع	805,361
التعليم	1,618,980
أنشطة الفنون والترويج والترفيه	2,551,706
الأنشطة الخدمية الأخرى	14,821,781
أنشطة الأسر المعيشية	1,262,235
أنشطة المنظمات والهيئات الخارجية عن نطاق الأولوية الإقليمية	1,256,682

الملحق (6): الفرق بين الإيرادات الفعلية والمتوقعةλ

القطاع	λ
التعدين واستغلال المحاجر	**753,628**
الصناعات التحويلية	**1,453,765,695**
إمدادات الكهرباء والغاز والبخار وتكييف الهواء	**169,103**
إمدادات المياه والمجاري وإدارة النفايات	**31,200**
التشييد	**185,176,342**
تجارة الجملة والتجزئة وإصلاح المركبات ذات المحركات والدراجات النارية	**192,353,088**
النقل والتخزين	**7,143,447**
أنشطة الإقامة والخدمات الغذائية	**90,443,093**
المعلومات والاتصالات	**82,895,115**
أنشطة المالية والتأمين	**152,648,467**
الأنشطة العقارية	**15,675,975**
الأنشطة المهنية والتقنية والعلمية	**11,335,781**
أنشطة الخدمات الإدارية والدعم	**55,354,935**
أنشطة الإدارة العامة والدفاع	**269,895**
التعليم	**1,095,556**
أنشطة الصحة البشرية والخدمات الاجتماعية	**331,009**
أنشطة الفنون والترويج والترفيه	**2,292,991**
الانشطة الخدمية الأخرى	**12,178,741**
انشطة الأسر المعيشية	**1,257,238**
أنشطة المنظمات والهيئات الخارجية عن نطاق الأولوية الإقليمية	**1,137,288**

الملحق (7): معامل الفاقد الضريبي μ

القطاع	μ
التعدين واستغلال المحاجر	0.3292
الصناعات التحويلية	0.7228
إمدادات الكهرباء والغاز والبخار وتكييف الهواء	0.9178
إمدادات المياه والمجاري وإدارة النفايات	0.8986
التشييد	0.9500
تجارة الجملة والتجزئة وإصلاح المركبات ذات المحركات والدراجات النارية	0.1641
النقل والتخزين	0.3929
أنشطة الإقامة والخدمات الغذائية	0.7851
المعلومات والاتصالات	0.7403
أنشطة المالية والتأمين	0.9812
الأنشطة العقارية	0.9805
الأنشطة المهنية والتقنية والعلمية	0.9806
أنشطة الخدمات الإدارية والدعم	0.9327
انشطة الإدارة العامة والدفاع	0.3351
التعليم	0.6767
أنشطة الصحة البشرية والخدمات الاجتماعية	0.3320
أنشطة الفنون والترويج والترفيه	0.8986
الأنشطة الخدمية الاخرى	0.8217
انشطة الأسر المعيشية	0.9960
أنشطة المنظمات والهيئات الخارجية عن نطاق الأولوية الإقليمية	0.9050